

Statsforvaltningen
tilsynet@statsforvaltning.dk
Randers Kommune
randers.kommune@randers.dk

Fremlagt for retten som:

BILAG:

Advokat Lasse Hummelhof Frandsen

Holmens Kanal 22
1060 København K
Telefon 33 92 93 00
sim@sim.dk
www.sim.dk

Sagsnr.
2015 - 4180

Doknr.
352911

Dato
22-08-2016

Social- og Indenrigsministeriets udtalelse om sagsindsigt i PowerPoints

I. Afgrænsningen af Social- og Indenrigsministeriets sag og dens konklusioner

1. Ved brev af 8. maj 2015 afgav Statsforvaltningen udtalelse om Randers Kommunes behandling af en sag om en ny skolestruktur i Randers Kommune. Statsforvaltningen behandlede herunder spørgsmål om sagsindsigt i PowerPoints anvendt i nogle møder mellem repræsentanter for nogle partigrupper i Randers Byråd og medarbejdere i kommunen i foråret 2014 og om byrådsmedlem Bjarne Overmarks anmodning af 12. august 2014 om sagsindsigt i andet materiale om skolestrukturen. Statsforvaltningen behandlede også spørgsmål om tilvejebringelsen af beslutningsgrundlaget for behandlingen i Randers Kommunes Børn- og Skoleudvalg den 19. august 2014 af en sag om kommunens skolestruktur.

Ved e-mail af 18. august 2015 oplyste Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet havde besluttet at tage spørgsmålet om, hvorvidt de PowerPoints, der blev udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist af forvaltningen ved byrådsmedlemmers og partigrupperes drøftelser om skolestrukturen, var omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, op til behandling. Ministeriet anmodede samtidig Statsforvaltningen om en udtalelse i den anledning.

Ved brev af 23. september 2015 afgav Statsforvaltningen udtalelse til Social- og Indenrigsministeriet i sagen, idet sagens akter samtidig blev fremsendt.

Ved e-mail af 28. september 2015 med bilag rettede byrådsmedlem Daniel Madié henvendelse til Social- og Indenrigsministeriet i sagen.

Ved e-mail af 4. oktober 2015 med bilag til Social- og Indenrigsministeriet fremkom byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen med bemærkninger til sagen.

Ved brev af 9. februar 2016 anmodede Social- og Indenrigsministeriet Randers Kommune om en udtalelse i sagen. Dette skete til brug for ministeriets overvejelser om, hvorvidt ministeriet skulle tage yderligere spørgsmål i sagen op til behandling med henblik på afgivelse af en vejledende udtalelse, herunder spørgsmål om tilvejebringelsen af beslutningsgrundlaget for behandlingen i Randers Kommunes Børn- og Skoleudvalg den 19. august 2014 af en sag om kommunens skolestruktur. Samtidig fik Randers Kommune herved lejlighed til at fremkomme med bemærkninger til sagen i øvrigt.



Randers Kommune besvarede Social- og Indenrigsministeriets anmodning den 6. april 2016 ved fremsendelse af et notat med bilag, som var behandlet i byrådet. Samtidig fremsendtes mindretalsudtalelser i sagen.

Efterfølgende er flere byrådsmedlemmer fremkommet med supplerende bemærkninger til sagen, ligesom Randers Kommunes forvaltning ved e-mail af 12. april 2016 efter bemyndigelse fra byrådet er fremkommet med supplerende bemærkninger til sagen.

Flere byrådsmedlemmer har anmodet om, at Social- og Indenrigsministeriet afhører vidner med henblik på at oplyse sagen.

2. Social- og Indenrigsministeriet har behandlet spørgsmål om sagsindsigt i PowerPoints anvendt i møder mellem repræsentanter for nogle partigrupper i Randers Byråd og medarbejdere i kommunen i foråret 2014 og om journaliseringspligt for så vidt angår disse PowerPoints.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at § 9 i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015, må forstås således, at det materiale, der ønskes sagsindsigt i, skal foreligge i endelig form i kommunen på det tidspunkt, hvor anmodningen om sagsindsigt ekspederes. Bestemmelsen giver således ikke ret til løbende sagsindsigt i sagsmateriale, der efter ekspedition af en begæring om sagsindsigt måtte blive endeligt.

Det anførte indebærer, at der ikke af § 9 i lov om kommunernes styrelse fulgte en forpligtelse for Randers Kommune til at imødekomme byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensens anmodning af 8. april 2014 om fremtidig orientering i samme øjeblik som den kreds af byrådsmedlemmer, som forvaltningen afholdt møder med, om sagsmateriale, som ikke på daværende tidspunkt forelå i endelig form i forvaltningen.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at afgrænsningen af begrebet sagsmateriale i § 9 i lov om kommunernes styrelse er udtryk for samme brede teknologineutrale dokumentbegreb, som anvendes i offentlighedsloven, og at PowerPoints er omfattet af det nævnte dokumentbegreb, uanset om de har været printet eller ej.

Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sagsmateriale, der forelægges for et kommunalpolitisk organ eller for et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil foreligge i endelig form efter § 9 i lov om kommunernes styrelse.

Det er videre efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke afgørende for, om sagsmateriale foreligger i endelig form efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse eller i øvrigt er omfattet af retten til sagsindsigt efter bestemmelsen, om de pågældende har haft fysisk eller tilsvarende rådighed over materialet.

Det er herefter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at PowerPoints vedrørende Randers Kommunes skolestruktur, som forvaltningen havde forevist nogle af byrådets medlemmer på en skærm el.lign. under disse medlemmers møder med forvaltningen, var omfattet af retten til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Derfor var det ikke i overensstemmelse med § 9 i lov om kommunernes styrelse, at Randers Kommune den 19. maj 2014 meddelte Kasper Fuhr Christensen afslag på dennes anmodning om sagsindsigt af 13. maj 2014 i sådanne PowerPoints.

Social- og Indenrigsministeriet lægger efter Randers Kommunes oplysninger til grund, at kommunen ikke med offentliggørelsen af en række af de anvendte PowerPoints i oktober 2014 har offentliggjort alle de PowerPoints, der var omfattet af retten til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet lægger endvidere til grund, at kommunen heller ikke længere er i besiddelse af alle de anvendte Power-



Points, og at den således ikke er i stand til at imødekomme anmodningen om sagsindsigt for så vidt angår de PowerPoints, der ikke allerede er offentliggjort.

Social- og Indenrigsministeriet foretager derfor ikke mere i anledning af dette spørgsmål.

Journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, gælder efter bestemmelsens ordlyd for interne dokumenter, der foreligger i endelig form, og som har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de PowerPoints, som forvaltningen havde forevist nogle af byrådets medlemmer på en skærm el.lign. under disse medlemmers møder med forvaltningen, var omfattet af journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, i de versioner, som blev forevist på de enkelte møder. Dette indebærer, at de pågældende PowerPoints ikke senere måtte kasseres eller ændres til nye versioner med henblik på brug i senere møder, uden at den version, der havde været forevist, samtidig blev bevaret.

På grundlag af Randers Kommunes oplysninger til sagen er det endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen ikke har overholdt sin journaliseringspligt i sagen med hensyn til alle de PowerPoints, der blev forevist på møder i forhandlingsudvalget.

Afsnit II nedenfor indeholder en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets opfattelse.

3. Social- og Indenrigsministeriet har besluttet at tage spørgsmålet om byrådsmedlem Bjarne Overmarks anmodning af 12. august 2014 om indsigt i materiale om skolestruktur op til behandling.

For så vidt angår dette spørgsmål lægger Social- og Indenrigsministeriet de faktiske oplysninger til grund, som fremgår af afsnit II.1 nedenfor, idet ministeriet skal anmode om at modtage Randers Kommunes bemærkninger i anledning af spørgsmålet, forinden ministeriet afgiver udtalelse herom.

Social- og Indenrigsministeriet skal anmode om, at kommunens udtalelse omfatter oplysning om, i hvilket omfang det materiale, som Bjarne Overmark den 12. august 2014 anmodede om indsigt i, på daværende tidspunkt forelå i den form, hvorefter det efter forvaltningens opfattelse skulle offentliggøres og forelægges for Børn- og Skoleudvalget, dvs. i hvilket omfang det var endeligt godkendt i forvaltningen med henblik herpå. Det bemærkes i den anledning, at ministeriet efter de foreliggende oplysninger lægger til grund, at Bjarne Overmarks anmodning omfattede udkast til dagsorden med indstilling og bilag til udvalgets møde den 19. august 2014 for så vidt angår dagsordenspunktet om kommunens fremtidige skolestruktur, at dette materiale var planlagt til udsendelse til udvalget og offentliggørelse den 13. august 2014 kl. 12.00, og at denne plan blev holdt.

Social- og Indenrigsministeriet skal endvidere anmode om, at kommunens udtalelse omfatter oplysning om, hvorvidt der i august 2014 i Randers Kommune var etableret en praksis eller fastsat retningslinjer, hvorefter byrådsmedlemmer blev meddelt sagsindsigt ved henvendelse til forvaltningen, dvs. således at henvendelser herom ikke skulle rettes til eller behandles af borgmesteren. I givet fald bedes det oplyst, hvad denne praksis eller disse retningslinjer nærmere omfattede, herunder om det gjaldt for alle typer af sager og/eller sagsmateriale, og om det gjaldt for det materiale, som var omfattet af Bjarne Overmarks anmodning om sagsindsigt.



Social- og Indenrigsministeriet skal anmode om, at Randers Kommunes udtalelse behandles i byrådet, og om at modtage udtalelsen snarest muligt og senest den 5. oktober 2016.

4. Social- og Indenrigsministeriet har besluttet ikke at tage andre spørgsmål i sagen op til behandling.

I den forbindelse bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet ikke i almindelighed er klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Det er Social- og Indenrigsministeriet, der beslutter, om ministeriet finder anledning til at tage en sag op af egen drift. En henvendelse herom er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning herfor.

Ved beslutningen om ikke at tage spørgsmål om tilvejebringelsen af beslutningsgrundlaget for behandlingen i Randers Kommunes Børn- og Skoleudvalg den 19. august 2014 af en sag om kommunens skolestruktur op til behandling har Social- og Indenrigsministeriet lagt vægt på, at der ikke med hensyn til alle de faktiske forhold, som er af betydning for vurderingen af denne del af sagen, foreligger oplysninger, der med den nødvendige klarhed giver det fornødne grundlag for ministeriets behandling af en tilsynssag. Dette gælder navnlig for så vidt angår oplysninger om de møder, der blev afholdt i foråret 2014 mellem repræsentanter for nogle partigrupper i byrådet og medarbejdere i kommunen, herunder om hvad der blev drøftet på disse møder, og hvad forvaltningens rolle var. Ministeriet har i den forbindelse vurderet, at indhentelse af flere udtalelser i sagen ikke vil kunne bibringe den fornødne yderligere klarhed over sagens faktiske forhold.

I tilknytning hertil bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet ikke finder grundlag for at anvende den mulighed, som ministeriet efter § 56, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse har, for at optage retsligt forhør i tilsynssager. Det bemærkes i den forbindelse, at loven forudsætter, at tilsynsmyndighederne foretager en overvejende skriftlig sagsbehandling, og at anvendelse af indenretslige afhøringer alene forekommer i sjældne tilfælde, når dette er påkrævet. Ministeriet har vurderet, at indenretsligt forhør ikke i en sag som denne er egnet til at etablere den fornødne sikkerhed om et længelevende begivenhedsforløb, som involverer et forholdsvis stort antal personer, og som ligger ca. 2 år tilbage i tiden.

Denne del af sagen giver imidlertid anledning til generelle overvejelser om forvaltningens bistand til partier/lister i kommunalbestyrelsen og til enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dette er spørgsmål, som lovgivningen ikke i fuldt omfang udtrykkeligt tager stilling til, og som Social- og Indenrigsministeriet ikke tidligere i sin egenskab af øverste tilsynsmyndighed har udtalt sig om. Samtidig er der tale om spørgsmål, som både principielt og i praksis kan give anledning til vanskelige afgrænsninger. Disse spørgsmål må anses for at være af betydning for kommunerne i almindelighed og aktualiseret af udviklingen i arbejdet i kommunerne. Der kan herved f.eks. henvises til Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd med undertitlen "Embedsmanden i det moderne folkestyre" fra september 2015, som bl.a. indeholder en anbefaling om et kodeks for ledernes og forvaltningspersonallets pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre og en anbefaling til kommunerne om at styrke bistanden til de politiske grupper.

På denne baggrund har Social- og Indenrigsministeriet besluttet at afgive en generel vejledende udtalelse om forvaltningens muligheder for at yde bistand til partier/lister



og enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen. Denne udtalelse forventes på nuværende tidspunkt at foreligge senest udløbet 2016.

Sagsfremstillingen og Social- og Indenrigsministeriets udtalelse nedenfor i afsnit II vedrører således alene de spørgsmål om sagsindsigt og journaliseringspligt, som ministeriet har behandlet, og det ovenfor under pkt. 1.3 nævnte spørgsmål om byrådsmedlem Bjarne Overmarks anmodning af 12. august 2014 om indsigt i sagsmateriale.

II. Tilsynssag om sagsindsigt og journaliseringspligt

1. Sagens baggrund

Den 4. april 2014 skrev Randers Kommunes kommunaldirektør Hans Nicolaisen bl.a. følgende til den såkaldte politiske styregruppe vedrørende skolestruktur, der omfattede medlemmer fra alle de i byrådet repræsenterede partier og lister, herunder byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen:

"Efter aftale med borgmesteren skal jeg hermed oplyse, at der til dagsordenen på onsdag alene er til behandling en orientering om den igangværende proces med at afsøge mulighederne for at indgå en aftale om den fremtidige skolestruktur. ...

Borgmesteren har løbende ført drøftelser med de forskellige politiske grupper, og der er aftalt nye møder i den kommende uge. Det er derfor muligt at aflyse mødet den 9/4 og i stedet indkalde til et nyt møde efter påske. Borgmesteren ønsker dog ikke at aflyse mødet, hvis der er medlemmer af den politiske styregruppe, der ønsker at fastholde det aftalte møde den 9/4."

Den 5. april 2014 skrev byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen bl.a. følgende til kommunaldirektøren:

"Aflysning er ok med mig, såfremt jeg orienteres om arbejdet på lige fod med og samtidig med den politisk afgrænsede kreds af byrådsmedlemmer, der deltager i forhandlingerne..."

Den 7. april 2014 skrev kommunaldirektøren bl.a. følgende til byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Mogens Nyholm og Bjarne Overmark:

"Foruden accepten af at aflyse møde, har I på lidt forskellig måde anmodet om at få tilsendt skriftligt materiale om den fremtidige skolestruktur. Som svar på jeres spørgsmål kan jeg oplyse, at forvaltningen ikke har udarbejdet skriftlige oplæg eller på anden vis udleveret materiale til enkelte byrådsmedlemmer om emnet. Forvaltningen har på møder kommenteret på mulige konsekvenser for udmøntning af de forskellige scenarier for den fremtidige skolestruktur, som man politisk har drøftet, og som den politiske styregruppe fik forelagt som principper for 1-2 år siden. Der er tale om foreløbige overvejelser, og der er som nævnt ikke udleveret materiale med konkrete beregninger.

...

Forvaltningen er fuldt opmærksom på, at fra det tidspunkt, hvor forvaltningen har udarbejdet en eller flere modeller, som er konkret gennemarbejdede og beskrevet i en form, der er egnet til udlevering, da vil et sådant materiale blive tilsendt hele byrådet."

Ved e-mail af 8. april 2014, der var sendt til kommunaldirektøren og byrådsmedlemmerne Bjarne Overmark og Mogens Nyholm og samtidig sendt i kopi til borgmester Claus Omann Jensen og tre ansatte i forvaltningen, skrev byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen bl.a. følgende:

"Hej Hans, Claus og andre

Jeg har anmodet om at blive holdt orienteret på lige fod med og i samme øjeblik som den politisk afgrænsede kreds af byrådsmedlemmer, der deltager i forhandlingerne. ...



Jeg skal derfor anmode borgmesteren om at bekræfte, at han i sin egenskab af øverste daglige leder for forvaltningen vil sørge for, at forvaltningen orienterer mig og andre byrådsmedlemmer, der anmoder om sagsindsigt, på lige fod med og i samme øjeblik som forhandlingsekredsen.

Endvidere anmoder jeg borgmesteren om at sørge for, at forvaltningens servicering af de byrådsmedlemmer, der står uden for forhandlingerne, er på niveau med serviceringen af forhandlingsekredsen."

Ved e-mail af 13. maj 2014, der var sendt til kommunaldirektøren og byrådsmedlemmerne Bjarne Overmark og Mogens Nyholm og samtidig sendt i kopi til borgmester Claus Omann Jensen og et antal ansatte i forvaltningen, kommunens direktion og byrådet, skrev byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen bl.a. følgende:

"Hej Claus,
På baggrund af din bekræftelse af, at forvaltningen har udarbejdet slides til brug for den politisk afgrænsede kreds af byrådsmedlemmer, der deltager i forhandlingerne om skolelukninger, anmoder jeg hermed om indsigt i omtalte slides."

Hvis anmodningen ikke imødekommes, vil jeg gerne have oplyst, på hvilket retsgrundlag du forholder mig og evt. andre interesserede byrådsmedlemmer disse oplysninger. Jeg vil også gerne have oplyst, hvorfor jeg – trods nedenstående anmodning¹ ikke har modtaget omtalte slides."

Ved e-mail af 19. maj 2014 til bl.a. byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen besvarede kommunen bl.a. hans henvendelse med henvisning til indholdet af kommunens ovenfor citerede e-mail af 7. april 2014 og med et vedhæftet notat af 19. maj 2014, hvoraf bl.a. følgende fremgik:

"Forskellige partigrupper har ... taget initiativ til politisk at drøfte mulige konsekvenser for udmøntning af de forskellige scenarier for den fremtidige skolestruktur. I den forbindelse er forvaltningen anmodet om teknisk og mundtligt at give sine foreløbige bemærkninger på mulige konsekvenser for udmøntning af de forskellige scenarier. Forvaltningen har ikke i den forbindelse udarbejdet beslutningsoplæg, baggrundsnotater eller på anden vis produceret eller udleveret materiale til enkelte byrådsmedlemmer om emnet. Forvaltningen har af praktiske årsager benyttet tekniske hjælpemidler i form af slides til støtte for den mundtlige kommentering, men der er som nævnt intet materiale udleveret til enkelte byrådsmedlemmer. De pågældende slides er således alene udarbejdet som praktisk støtte for forvaltningen i forbindelse med besvarelse af spørgsmål, men er ikke udarbejdet i en form til brug for eller afgivet til partigrupper eller enkelte byrådsmedlemmer. De pågældende slides skal dermed heller ikke udleveres."

...

Der er dermed ikke ... tale om, at der er tilrettelagt en særlig administrativ proces, hvorefter nogle, men ikke alle byrådsmedlemmer, inddrages i administrationens arbejde, hvorefter denne kreds har en særlig indflydelse på et administrativt udarbejdet materiale. De[r] er således som nævnt slet ikke udarbejdet et sådant materiale fra administrationens side.

Den beskrevne politiske proces adskiller sig dermed ikke – bortset fra tidslængden – fra de politiske budgetdrøftelser, der årligt føres, og hvor forvaltningen også står til rådighed med teknisk bistand i forhold til partigruppernes drøftelser.

...

Forvaltningen er fuldt opmærksom på, at fra det tidspunkt, hvor forvaltningen har udarbejdet en eller flere modeller, som er konkret gennemarbejdede og beskrevet med henblik på politiske behandling, vil et sådan materiale blive forelagt hele byrådet på sædvanlig vis."

¹ Anmodningen af 8. april 2014. (Social- og Indenrigsministeriets note.)



Ved e-mail af 27. maj 2014 rettede byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Jens Laursen, Bjarne Overmark og Kim Kristensen henvendelse til Statsforvaltningen med anmodning om, at Statsforvaltningen tog stilling til, hvorvidt det var i overensstemmelse med lov om kommunernes styrelse, at forvaltningen i Randers Kommune udarbejdede oplæg til en ny skolestruktur alene til brug for en politisk afgrænset kreds af byrådsmedlemmer og ikke-byrådsmedlemmer, og hvorvidt det var i overensstemmelse med loven, at borgmesteren ikke efter anmodning fra byrådsmedlemmer udlæverede PowerPoints, som var vist til den nævnte kreds af personer.

Den 30. juni 2014 anmodede Statsforvaltningen Randers Kommune om en udtalelse i anledning af henvendelsen.

Den 8. august 2014 skrev Randers Kommune bl.a. følgende til byrådets medlemmer:

"Et forslag til ny skolestruktur i Randers Kommune vil snart blive fremlagt. Forslaget er udarbejdet af Børn og Skoleforvaltningen på baggrund af tilkendegivelser fra politiske drøftelser blandt 26 byrådsmedlemmer. Forslaget tager afsæt i de bærende principper, som blev besluttet af byrådet i processen om fremtidens folkeskole.

Forslaget vil blive behandlet på Børn- og Skoleudvalgets møde den 19. august 2014. Mødets dagsorden og dermed forslaget til den nye skolestruktur vil blive offentliggjort onsdag d. 13. august kl. 12:00.

I den anledning inviteres du til en tidlig og fortrolig orientering om dette punkt på udvalgets dagsorden. Der vil efter orienteringen kortvarigt være mulighed for at stille spørgsmål til forvaltningen inden for mødets tidsramme.

Orienteringen foregår den 13. august kl. 10.30 – 11.30 ..."

Ved e-mail af 12. august 2014 skrev byrådsmedlem Bjarne Overmark, der var formand for kommunens Børn- og Skoleudvalg, bl.a. følgende til Statsforvaltningen:

"Indledningsvis henvises til nedenstående kopi af mail fra Bjarne Overmark af 12.8.2014 kl. 16.47:

"Til børn og skoledirektør Lars Keld Hansen med kopi til byrådet, direktionen og pressen
Dette blot for at bekræfte, at jeg på vores møde d.d. kl. 15.00 – afholdt som sædvanligt med henblik på udfærdigelse af/forberedelse af dagsordenen til mødet d. 19.8.2014 i børn og skoleudvalget – af dig blev oplyst følgende:

- At jeg ikke (trods min anmodning herom) d.d. kunne få indsigt i hverken teksten/udkast til tekst til det dagsordenspunkt vedrørende lukning af skoler, som du vil sætte på dagsordenen vedrørende skolelukninger m.v. på børn og skoleudvalgets møde d. 19.8.2014 og som børn og skoleforvaltningen har udarbejdet på baggrund af 26 byrådsmedlemmers private møder om samme emne. For en god ordens skyld bemærkes, at jeg har anmodet om et skriftligt afslag på min anmodning om aktindsigt.

- At jeg i øvrigt ikke i dag kunne få aktindsigt i det materiale, som forvaltningen har udarbejdet vedrørende forslaget til skolelukninger. For en god ordens skyld bemærkes at jeg har anmodet om et skriftligt afslag på min anmodning om aktindsigt.

- At det er dig personligt, som har besluttet at skolelukningsmaterialet er hemmeligt – også for mig – indtil onsdag d. 13.8.2014 kl. 12.00, hvor jeg på linje med resten af befolkningen er velkommen til at gøre mig bekendt med materialet.

Venlig hilsen
..."

Endvidere henvises til nedenstående kopi af mail fra Børn og Skoledirektør Lars Keld Hansen, Randers Kommune, af 12.8.2014 kl. 19.08 til Randers Amtsavls:

"Til Karin Hede

Du har bedt om min kommentar til den af Bjarne Overmark fremsendte mail



Hermed min kommentar:

"Bjarne Overmark har i dag bedt om indsigt i materiale om folkeskolen i Randers Kommune, som byrådet orienteres om på møder i morgen. Materialet forelægges for børn og skoleudvalget tirsdag den 19. august 2014.

Forvaltningen har afslået at give Bjarne Overmark indsigt i materialet i dag, da materialet vil blive forelagt byrådet på orienteringsmøder i morgen. Forvaltningen ønsker og har pligt til at stille hele byrådet lige. Der er derfor tale om en saglig, rimelig samt kortvarig begrænsning i indsigtmuligheden begrundet i, at alle i byrådet skal have kendskab til sagen samme dag – i morgen. Det er en fair måde at håndtere sagen.

Derudover har en udvalgsformand ikke særlige rettigheder end det øvrige byråd til at få indsigt i en sag. Har Bjarne Overmark som udvalgsformand og mødeleder behov for en særlig briefting er der rig mulighed herfor – efter i morgen og inden udvalgsrådet tirsdag om en uge."

Med venlig hilsen

..."

Statsforvaltningen anmodes om at udtale kritik af, at jeg ikke har modtaget den ønskede aktindsigt, idet det gøres gældende, at forvaltningen i Randers Kommune ikke kan afskære mig fra aktindsigt i det af forvaltningen udarbejdede forslag til lukning af skoler i Randers Kommune med den begrundelse – eller andre begrundelser for den sags skyld – at "alle i byrådet skal have kendskab til sagen samme dag – i morgen. Det er en fair måde at håndtere sagen."

Randers Kommunes Børn- og Skoleudvalg vedtog den 19. august 2014 en indstilling til byrådet, hvorefter forslag til ændring af Randers Kommunes skolestruktur blev sendt i offentlig høring. Økonomiudvalget vedtog indstillingen den 25. august 2014. Byrådet vedtog indstillingen den 1. september 2014 med 26 stemmer for og 5 imod (Radikale Venstre, Beboerlisten og Velfærdslisten).

Randers Byråd vedtog den 1. september 2014 med 26 stemmer for og 4 imod (Beboerlisten og Velfærdslisten), idet 1 medlem (Radikale Venstre) undlod at stemme at besvare Statsforvaltningens henvendelse af 30. juni 2014 ved at henholde sig til et notat fra forvaltningen dateret 15. juli 2014. Byrådets beslutning og notatet blev ved e-mail af 5. september 2014 sendt til Statsforvaltningen sammen med en mindretalsudtalelse fra Beboerlisten og Velfærdslisten (byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Jens Laursen, Bjarne Overmark og Kim Kristensen) af samme dato samt sagens øvrige bilag.

Kommunens notat af 15. juli 2014 indeholdt bl.a. tekst svarende til de ovenfor citerede afsnit fra notatet af 19. maj 2014. Herudover fremgik af notatet bl.a. følgende:

"Det fremgår ... af [Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 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."²

Det følger således ifølge Statsforvaltningen af kommunestyrelseslovens § 9, at det er en betingelse for, om et byrådsmedlem har krav på sagsindsigt, at et dokument af administrationen er gjort "tilgængeligt" for personer uden for kredsen af administrative medarbejdere og borgmesteren.

Der findes ikke yderligere praksis til nærmere at belyse, hvornår et dokument er gjort "tilgængeligt" for andre, men tilsynets udtalelse må forstås således, at et dokument på den [ene] eller

² Denne og følgende kursiveringer i notatets tekst er foretaget af Randers Kommune.



anden måde skal være afgivet til personer uden for kredsen af administrative medarbejdere og borgmesteren som administrationens øverste daglige leder. Denne forståelse af tilgængelighedskravet harmoniserer med anden relevant lovgivning og kan således helt sidestilles med det tilsvarende krav, som følger af offentlighedslovens § 23, stk. 2, at *"Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående mister deres interne karakter..."*. Herom følger af bemærkningerne til lovforslaget til offentlighedsloven:

*"Med udtrykket "afgives" sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. ..."*³

Der vil imidlertid også være tale om "afgivelse" i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ilgestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil dermod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold."

De pågældende power-points har som nævnt været en praktisk foranstaltning for forvaltningen, der er anvendt til støtte for den mundtlige kommentering, men de pågældende power-points er ikke udleveret eller på anden måde gjort fysisk tilgængelig for enkelte byrådsmedlemmer.

Det fremgår i overensstemmelse hermed af bemærkninger til lovforslaget til offentlighedsloven, at et dokument ikke kan *"anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold"*.

Det er netop tilfældet i nærværende sag. Det er på den baggrund forvaltningens samlede vurdering, at de pågældende power-points ikke er gjort tilgængelige for personer uden for kredsen af administrative medarbejdere og borgmesteren som administrationens øverste daglige leder, hvorfor de pågældende power-points heller ikke kan anses for omfattet af sagsindsigten efter kommunestyrelseslovens § 9."

Af Beboerlistens og Velfærdslistens mindretalsudtalelse fremgik bl.a. følgende:

"Følgende fremgår af skrivelse af 8.8.2014 fra Børn og Skoledirektør Lars Keld Hansen til byrådsmedlemmer:

"Et forslag til ny skolestruktur i Randers Kommune vil snart blive fremlagt. Forslaget er udarbejdet af Børn og Skoleforvaltningen på baggrund af tilkendegivelser fra politiske drøftelser blandt 26 byrådsmedlemmer. Forslaget tager afsæt i de bærende principper, som blev besluttet af byrådet i processen om fremtidens folkeskole."

Forannævnte fremgår desuden flere steder på Randers Kommunes hjemmeside.

... er vi blevet nægtet adgang til det materiale, som forvaltningen via powerpoints har præsenteret for de nævnte 26 byrådsmedlemmer på de mange møder. Det bemærkes at mindretallet flere gange forgæves har anmodet om løbende sagsindsigt i det materiale som forvaltningen har udarbejdet til møderne i 26-mandsgruppen.

For det tredje blev byrådsmedlem/Børn & Skoleudvalgsformand Bjarne Overmark tirsdag den 12.8.2014 nægtet adgang til det færdige materiale, som forvaltningen havde udarbejdet om skolestruktursagen. ...

³ Social- og Indenrigsministeriets udeladelse.



Statsforvaltningen anmodes om at udtale kritisk af det passerede samt pålægge Randers Kommune at udlevere kopi af de forannevnte powerpoints, idet vi forlods skal give udtryk for vores bekymring over forvaltningens principløshed i relation til lovgivningen blot for at please byrådsflertallet og for at undgå fortløbende offentlig debat."

Ved e-mail af 6. oktober 2014 til Statsforvaltningen sendte Randers Kommune en redegørelse med bilag, som dagen forinden var sendt til byrådets medlemmer. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Der er på det seneste rettet fornyet henvendelse til forvaltningen med anmodning om at bekræfte eller afkræfte, om der har været eksempler på, at der i forbindelse med drøftelse i forligskredsen har været møder, hvor der har været udleveret materiale, som efterfølgende er blevet afleveret igen.

Forvaltningen kan oplyse, at det som beskrevet i besvarelsen til statsforvaltningen ikke har været tilfældet i forbindelse med den møderække som forligskredsen bag skolestrukturforslaget har gennemført frem til og med offentliggørelsen af forslaget den 13. august 2014.

På baggrund af den nye forespørgsel er de implicerede embedsmænd blevet anmodet om at oplyse om emnet igen. I den forbindelse er det blevet oplyst, at der i uge 27 i sommerferien blev afholdt møde i den socialdemokratiske byrådsgruppe. Forvaltningen blev anmodet om at deltage i mødet. Borgmesteren havde ferie, og det samme var tilfældet for ledelsen i forvaltningen. Sekretariatschefen for Børn, Skole og Kulturforvaltningen blev på den baggrund anmodet om at deltage i mødet, og udleverede papirkopier af vedlagte plancher om det udkast til skolestruktur, som forvaltningen arbejdede med på dette tidspunkt. Kopierne blev afleveret tilbage inden mødets afslutning. Der blev få dage senere afholdt en tilsvarende gennemgang for yderligere et medlem af den socialdemokratiske byrådsgruppe.

Det har ikke tidligere været oplyst overfor borgmesteren, kommunaldirektøren eller direktøren for Børn, skole og kultur, at der har været udleveret materiale til enkelte byrådsmedlemmer. Forvaltningen vil øjeblikkelig informere Statsforvaltningen om ovenstående."

Bilagene til e-mailen til Statsforvaltningen var en PowerPoint-præsentation med titlen "Ny skolestruktur".

Af en forklarende tekst på Randers Kommunes hjemmeside offentliggjort i forbindelse med kommunens offentliggørelse den 9. eller 10. oktober 2014 af en række PowerPoints fra foråret 2014 og fremsendt til Social- og Indenrigsministeriet af Randers Kommune⁴ fremgår bl.a. følgende:

"Forvaltningen offentliggør herved arbejdsrapporter i forbindelse med udformning af et forslag til ny skolestruktur – som oplyst af borgmester Claus Omann Jensen på byrådsmødet 9. oktober 2014.

Forskellige partigrupper har i første halvdel af 2014 drøftet principper for en fremtidig skolestruktur for, at forvaltningen herefter kan fremlægge et konkret forslag til fremtidig skolestruktur i henhold til de drøftede principper. I forbindelse med de politiske drøftelser har forvaltningen ydet teknisk bistand og givet udtryk for mulige konsekvenser ved udmøntning af forskellige scenarier.

Denne bistand afspejler sig i disse powerpoints, der skal betragtes som arbejdsdokumenter. Indholdet i powerpoints er derfor blevet justeret og ændret undervejs. Der er altså forskel på powerpoints i starten af forløbet og det endelige forslag til skolestruktur fra forvaltningen, som er sendt i høring. Arbejdsdokumenterne er et udtryk for, at mange forskellige modeller er prøvet af, og et udtryk for et ønske om at være grundig og undersøge mange muligheder og hele tiden sikre kvaliteten i forslag til løsninger.

⁴ Den forklarende tekst fra hjemmesiden er sendt til Social- og Indenrigsministeriet af Randers Kommune den 5. april 2016.



Bemærk: Der er ikke et sæt powerpoint fra hvert afholdt møde. Antallet af powerpoints stemmer ikke overens med antallet af møder i den politiske forhandlergruppe. Dette skyldes, at arbejdsdokumenterne netop er et dynamisk dokument, der løbende er blevet opdateret og ajourført, ligesom powerpoints er blevet genbrugt fra møde til møde."

Den 12. januar 2015 vedtog byrådet et forslag til en ny skolestruktur i Randers Kommune med 23 stemmer for og 8 imod (Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Beboerlisten, Velfærdslisten og byrådsmedlem Ole Skiffard).

Den 24. februar 2015 rettede byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Jens Laursen, Bjarne Overmark og Kim Kristensen henvendelse til Statsforvaltningen med anmodning om suspension og annullation af byrådets beslutninger om at sende forslag til ny skolestruktur i høring og den efterfølgende beslutning om en ny skolestruktur. Vedlagt henvendelsen var et notat af 23. februar 2015 med bilag, der indeholdt en gennemgang af sagen. Af henvendelsen fremgik om begrundelsen for anmodningen om suspension og annullation bl.a. følgende:

"3) der blev tilvejebragt oplysninger og udarbejdet materiale, som det politiske mindretal blev nægtet indsigt i, til særligt brug for forligspartiernes grupper i byrådet og baglande, ..."

Af Statsforvaltningens udtalelse af 8. maj 2015 i anledning af henvendelserne i sagen fra byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Jens Laursen, Bjarne Overmark og Kim Kristensen fremgår bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen lægger til grund, at der i forbindelse med drøftelse af den fremtidige skolestruktur i Randers Kommune er givet byrådets medlemmer tilbud om at mødes med den kommunale forvaltning og få forvaltningens foreløbige mundtlige bemærkninger til scenarier herfor.

Statsforvaltningen lægger endvidere til grund, at den kommunale forvaltning i første halvdel af 2014 har givet teknisk bistand i forbindelse med politisk drøftelse af skolestrukturen, således at forvaltningen mundtligt har givet sine foreløbige bemærkninger om mulige konsekvenser for udmøntning af forskellige scenarier.

Statsforvaltningen lægger endelig til grund, at forvaltningen efter det oplyste af praktiske årsager har benyttet tekniske hjælpemidler i form af powerpoint-slides til støtte for den mundtlige kommentering, men ikke har udarbejdet beslutningsoplæg, baggrundsnotater eller på anden vis produceret materiale til enkelte byrådsmedlemmer om emnet. De omhandlede powerpoint-slides blev af forvaltningen betegnet som arbejdsnotater/arbejdsslides og anvendt som et dynamisk dokument, der løbende blev opdateret og ajourført.

Statsforvaltningen konstaterer, at det omhandlede materiale ifølge Randers Byråds udtalelse af 2. september 2014 ikke havde været udleveret til enkelte byrådsmedlemmer.

Statsforvaltningen konstaterer endvidere, at der ifølge kommunens oplysninger af 6. oktober 2014 blev udleveret papirkopier af materialet på møder med den socialdemokratiske byrådsgruppe i sommerferien 2014, hvor en kommunal medarbejder deltog. Kopierne blev afleveret tilbage inden mødernes afslutning.

Statsforvaltningen konstaterer endelig, at de omhandlede powerpoint-slides efterfølgende blev gjort tilgængelige ved offentliggørelse på Randers Kommunes hjemmeside i oktober måned 2014.

På grundlag af ovenstående oplysninger er det Statsforvaltningens opfattelse, at materialet, som den kommunale forvaltning benyttede ved sin bistand i forbindelse med politisk drøftelse af skolestrukturen, som udgangspunkt ikke havde en sådan endelig karakter, at materialet kunne anses for omfattet af kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, der giver kommunalbestyrelsesmed-



lemmer ret til at gennemse sagsmateriale, når dette i endelig form foreligger i kommunens administration.

Vi har lagt vægt på, at materialet må antages at have været udarbejdet af den kommunale forvaltning som et arbejdsblad under løbende opdatering til brug for forvaltningens bistand til politiske drøftelser.

Det forhold, at materialet har været udlånt på et møde kan efter vores opfattelse give anledning til tvivl om, hvorvidt dette forhold i sig selv indebærer, at materialet bliver omfattet af kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1.

Vi må lægge til grund, at den udlåning, der skete på socialdemokratiske byrådsmedlemmers møde i sommeren 2014 ikke var den normale procedure for anvendelse af sådanne slides, og at det ikke var den tilsluttede anvendelse af materialet.

På trods heraf er vi samlet set mest tilbøjelige til at antage, at materialet vil være omfattet af kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, men da det efterfølgende er offentliggjort, finder vi ikke anledning til at foretage mere vedrørende dette punkt.

Vedrørende Bjarne Overmarks henvendelse af 12. august 2014 om sagsindsigt i materiale om folkeskolen i Randers Kommune fremgår det af henvendelsen, at Bjarne Overmark har rettet sin begæring af 12. august 2014 til direktøren for børn, skole og kultur, som har afslået hans begæring.

Det bemærkes, at begæring om sagsindsigt efter kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1, skal rettes til borgmesteren, jf. § 9, stk. 2. Statsforvaltningen må forstå, at sagens materiale var tilgængeligt på kommunens hjemmeside den 13. august 2014, og på den baggrund finder vi ikke anledning til at foretage noget vedrørende dette punkt.

På grundlag af ovenstående finder Statsforvaltningen på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage mere i sagen."

Ved brev af 18. august 2015 til Statsforvaltningen meddelte Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet havde besluttet at tage spørgsmålet om, hvorvidt de PowerPoints, som blev udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist af forvaltningen ved byrådsmedlemmers og partigrupper drøftelser om skolestrukturen, var omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, op til behandling. Ministeriet anmodede samtidig Statsforvaltningen om en udtalelse til brug for behandlingen af sagen.

Af Statsforvaltningens høringssvar i sagen af 23. september 2015 til Social- og Indenrigsministeriet fremgår bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen kan henholde sig til sin udtalelse af 8. maj 2015 og bemærker desuden vedrørende spørgsmålet om sagsindsigt i powerpoint-slides, at Statsforvaltningens udtalelse navnlig angår retten til sagsindsigt i powerpoint-slides, der blev udlånt på møder med den socialdemokratiske byrådsgruppe i sommerferien 2014. Som det fremgår af Statsforvaltningens udtalelse, er vi samlet set mest tilbøjelige til at antage, at materialet vil være omfattet af kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1. Som det ligeledes fremgår, har vi ikke fundet anledning til at foretage mere vedrørende spørgsmålet om sagsindsigt i dette materiale, da materialet efterfølgende var blevet offentliggjort.

Det bemærkes i øvrigt, at Statsforvaltningen har lagt til grund, at der i forbindelse med drøftelse af den fremtidige skolestruktur i Randers Kommune blev givet byrådets medlemmer tilbud om at mødes med den kommunale forvaltning og få forvaltningens foreløbige mundtlige bemærkninger til scenarier herfor. De omhandlede powerpoint-slides blev af forvaltningen anvendt som et arbejdsblad under løbende opdatering til brug for forvaltningens bistand til disse politiske drøf-



telser. Det må således antages, at alle byrådsmedlemmer har haft adgang til forevisning af materialet."

Ved e-mail af 28. september 2015 rettede byrådsmedlem Daniel Madié henvendelse til Social- og Indenrigsministeriet med henvisning til, at han havde været deltager i møder mellem repræsentanter for nogle partigrupper i Randers Byråd og medarbejdere i kommunen i foråret 2014. Af henvendelsen fremgår bl.a. følgende:

"Jeg kender sagen indefra via tilstedeværelse og deltagelse i forhandlergruppen i perioden februar - september 2014. ...

Forhandlergruppens møder

...

Der blev i møderækken kun uddelt ét dokument i papirform, nemlig den politiske aftale kaldet "Fælles forståelse", og papirerne blev indsamlet inden mødeafslutning. Havde forvaltningen brugt filpover blev disse omhyggeligt taget ned og taget med efter mødet. Ellers blev der udelukkende brugt forskellige PowerPoint præsentationer, fordi vurderingen var, at PowerPoints ikke som papir var omfattet af aktindsigt.

...

Forhandlergruppe + bagland møder

Der var to møder hvor forhandlergruppen var udvidet med et begrænset antal ekstra byrådsmedlemmer eller partimedlemmer fra forhandlergruppens partier. Det ene møde i marts og det andet 12. maj.

... Her var der ingenting andet end tale og forvaltningens forskellige PowerPoint-præsentationer."

Ved e-mail af 4. oktober 2015 med bilag rettede byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen på egne vegne og på vegne af byrådsmedlem Bjarne Overmark henvendelse til Social- og Indenrigsministeriet i sagen. Af henvendelsen fremgår, at de to byrådsmedlemmer ikke var enige i Statsforvaltningens høringssvar af 23. september 2015, hvorefter alle byrådsmedlemmer havde haft adgang til forevisning af de PowerPoints, som blev vist på møderne mellem nogle byrådsmedlemmer og forvaltningen, og at dette ville have været klart for Statsforvaltningen, såfremt den i sin sagsbehandling havde inddraget Kasper Fuhr Christensens notat om sagen af 23. februar 2015 og de tilhørende bilag. Endvidere fremgår det af henvendelsen til ministeriet, at klagerne fastholdt det over for Statsforvaltningen tidligere fremførte i sagen.

Randers Kommune afgav den 5. april 2016 supplerende bemærkninger til sagen i form af et notat godkendt af byrådet med 24 stemmer for og 7 imod (Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Beboerlisten og Velfærdslisten). Der blev afgivet mindretalsudtalelser i forbindelse med vedtagelsen. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"Den politiske styregruppe afholdt møde den 3. marts og 18. marts 2014, hvorefter borgmesteren konkluderede, at det videre arbejde i regi af denne politiske styregruppe på grund af politiske uenigheder ikke kunne munde ud i en fælles anbefaling om ændret skolestruktur. Borgmesteren tog herefter initiativ til bilaterale møder med alle de politiske partigrupper i byrådet med henblik på at afdække, hvem der var indstillet på en ændret skolestruktur med henblik på at frigive et provenu til skoleområdet. Det mandede ud i fællesdrøftelser mellem de partigrupper, der var indstillet herpå – de møder, der omtales som møder i "forhandlingsudvalget". Partigrupperne for Venstre, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og senere Socialistisk Folkeparti var repræsenteret på disse møder. ...

4.2. Særligt om sagsindsigt i PowerPoints



Som behandlet ovenfor ... besvarede forvaltningen spørgsmål på møderne i forhandlingsudvalget mundtligt bl.a. ved hjælp af PowerPoints, der ikke blev udleveret til mødedeltagerne (bortset fra den fejl i sommeren 2014, der er redegjort for over for Statsforvaltningen i mail fra kommunaldirektøren til byrådet i 5. oktober 2014, og som fremgår af Statsforvaltningens udtalelse af 8. maj 2015).

Social- og Indenrigsministeriet har allerede besluttet at tage Statsforvaltningens udtalelse om dette spørgsmål op til nærmere behandling. Randers Kommune henholder sig herved til Statsforvaltningens udtalelse af 8. maj 2015 og til den redegørelse dateret 15. juli 2014, der er udarbejdet til brug for Statsforvaltningens behandling, og som et flertal i Randers Byråds tiltrådte på sit møde 1. september 2014 samt til den mindretalsudtalelse, der blev afgivet samtidig hermed af partigrupperne for Beboerlisten og Velfærdslisten.

Randers Kommune bemærker i den forbindelse, at byrådsmedlem Kasper Fuhr Christensen i mail af 4. oktober 2015 til Social- og Indenrigsministeriet har anført, at det er i strid med sagens faktiske forløb, når Statsforvaltningen i brev af 23. september 2015 til Social- og Indenrigsministeriet har anført, at "Det må således antages, at alle byrådsmedlemmer har haft adgang til forevisning af materialet". Det af Kasper Fuhr Christensen anførte er korrekt. Hele baggrunden for, at Statsforvaltningen behandlede spørgsmålet om sagsindsigt – hvilket også tydeligt fremgår af sagens akter og Statsforvaltningens udtalelse – var, at ikke alle byrådsmedlemmer havde adgang til forevisning af materialet.

Det bemærkes herved, at Statsforvaltningen – uanset udsagnet ovenfor – har været fuldt bekendt med og i sin udtalelse må antages at have lagt til grund, at det omhandlede materiale ikke blev forevist for alle byrådsmedlemmer, jf. herved Statsforvaltningens udtalelse af 8. maj 2015, s. 5, hvor det fremgår, at de 4 byrådsmedlemmer bl.a. har klaget over, at der "er blevet nægtet adgang til det materiale, som forvaltningen via PowerPoints har præsenteret for de nævnte byrådsmedlemmer...". Det er ligeledes meget vanskeligt at forstå Statsforvaltningens udtalelse om dette spørgsmål, s. 9 ff., på anden måde, end at man har lagt til grund, at materialet ikke var forevist for alle byrådsmedlemmer. Var de pågældende PowerPoints forevist for alle byrådsmedlemmer på et tidligere tidspunkt, havde der jo ikke været noget spørgsmål herom at tage stilling til for Statsforvaltningen.

Randers Kommune skal på den baggrund anmode om, at Statsforvaltningen får lejlighed til at præcisere udsagnet i sit brev af 23. september 2015 til Social- og Indenrigsministeriet."

Social- og Indenrigsministeriet har ikke på grundlag af Randers Kommunes anmodning fundet anledning til at forelægge sagen for Statsforvaltningen på ny. Der henvises herved til bemærkningerne nedenfor i afsnit 2.3.1.

2. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

2.1 De kommunale tilsynsmyndigheders kompetence

Tilsynet med kommunerne varetages af Statsforvaltningen efter reglerne i kapitel VI i lov om kommunernes styrelse, jf. lovekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015. Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, om kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.



Ved e-mail af 18. august 2015 tilkendegav Social- og Indenrigsministeriet, at ministeriet havde besluttet at tage spørgsmålet om, hvorvidt de PowerPoints, som blev udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist af forvaltningen ved byrådsmedlemmers og partigrupperes drøftelser om skolestrukturen, var omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, op til behandling. *Se afsnit 2.3 nedenfor.*

I forlængelse heraf har Social- og Indenrigsministeriet fundet anledning til at behandle spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende PowerPoints var omfattet af journaliseringspligt efter offentlighedslovens § 15. *Se afsnit 2.4 nedenfor.*

2.2 Generelt om § 9 i lov om kommunernes styrelse og bestemmelsens forarbejder m.v.

§ 9 i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"§ 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.

Stk. 2. Begæring om sagsindsigt efter stk. 1 skal rettes til borgmesteren.

Stk. 3. Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Stk. 4. Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt, jf. stk. 1-3. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt."

Bestemmelsen blev indsat i loven ved lov nr. 380 af 14. juni 1995, idet dog § 9, stk. 2, blev ændret ved lov nr. 381 af 28. maj 2003. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen, jf. Lovforslag nr. L 167, Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff., fremgår bl.a. følgende:

"Almindelige bemærkninger

2.3. Ændring og forbedring af arbejdstilrettelæggelsen i de kommunale organer

...

Det er endvidere fundet hensigtsmæssigt at lovfæste kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt samt at indføre en ret for de enkelte medlemmer til at få kopi af det materiale, hvori der er ret til sagsindsigt. Samtidig er det dog fundet nødvendigt at give kommunalbestyrelsen mulighed for at begrænse retten til at få kopi af sagsakter.

...

Specielle bemærkninger

...

Ad § 1, nr. 4

Bestemmelsen lovfæster den eksisterende adgang til sagsindsigt. Retten er knyttet til varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem/udvalgsmedlem, og det materiale, der begæres sagsindsigt i, må derfor vedrøre et anliggende, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen/udvalget som kompetent organ. ...

Ved sagsmateriale forstås alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Dokumenter omfatter foruden egentlige skriftstykker også andre aktstykker (f.eks. tegninger, kort og fotografier) samt andre materialer, der træder i stedet for skrift- og aktstykker (film, lydbånd og videooptagelser).



Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne notater og referater. Sagsmateriale, der befinder sig på institutioner m.v., er også omfattet. Retten til sagsindsigt angår alene eksisterende sagsmateriale og giver ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ret til at forlange nyt materiale produceret.

Anmodning om sagsindsigt må rettes til borgmesteren, der er den øverste daglige leder i kommunen og den umiddelbart ansvarlige for tilrettelæggelsen af administrationens arbejde. ...

Efter den foreslåede bestemmelse i stk. 3 kan borgmesteren under nærmere angivne forhold begrænse retten til sagsindsigt. Borgmesteren er i sin adgang hertil undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Da det ofte kan være en fordel for kommunalbestyrelsens medlemmer selv at være i besiddelse af det relevante sagsmateriale, er det anset for hensigtsmæssigt – ud over den adgang, der findes inden for offentlighedslovens rammer – at indføre en ret til efter anmodning at få kopi tilsendt af sagsmateriale, der i forvejen er adgang til sagsindsigt i.

Da en ret til at få kopier vil kunne betyde et ikke uvæsentlig indgreb i administrationens ressourcer, er der foreslået en ret for kommunalbestyrelsen til at begrænse retten til at modtage kopier, hvis det skønnes nødvendigt. Begrænsning kan ske generelt eller konkret, når særlige forhold taler for det, f.eks. hvis kopiering vil være forbundet med store omkostninger. Adgangen efter offentlighedsloven til at kræve kopier af sagsdokumenter berøres ikke heraf."

Til grund for bestemmelsen lå Betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Om de dagældende regler om forberedelse af kommunalpolitikernes beslutninger er bl.a. følgende anført i betænkningen (s. 38 f.):

"Det er antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem har ret til at gennemse eksisterende sagsmateriale i forvaltningen, herunder også interne noter og referater. Retten er knyttet til varetagelse af hvervet, og det materiale, der begæres aktindsigt i, må derfor vedrøre et anliggende, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ. Retten omfatter også dokumenter, som er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Anmodning om sagsindsigt rettes til borgmesteren i dennes egenskab af øverste daglige leder og den umiddelbart ansvarlige for tilrettelæggelsen af administrationens arbejde. ... Retten til sagsindsigt antages ikke at omfatte materiale, som endnu ikke er endelig udformet. Andre hensyn kan nødvendiggøre en begrænsning af retten til sagsindsigt f.eks. hensyn til sagens rettidige ekspedition.

Den ovenfor omtalte adgang til sagsindsigt omfatter kun adgang til gennemsyn af eksisterende sagsakter. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har ikke ret til at få udleveret (kopieret, udsendt) bestemte oplysninger."

Af den nævnte betænkningens afsnit med udvalgets overvejelser og forslag fremgår bl.a. følgende (s. 39 ff.):

"3.2. Skriftlig betjening

...

På den baggrund har udvalget overvejet, om der burde indføres et krav, om at forvaltningen i alle sager skal udarbejde en sagsbeskrivelse og komme med en indstilling.

...

For så vidt angår tilvejebringelse af oplysninger har udvalget overvejet, om der burde indføres en ret for de enkelte medlemmer, en gruppe af medlemmer eller et kvalificeret mindretal til at kræve en sådan tilvejebringelse.



Fordelene herved ville være, at medlemmerne blev sikret oplysninger, som de måtte finde nødvendige. En sådan adgang til at mobilisere et undersøgelsesapparat vil dog kunne betyde et uforholdsmæssigt stort indgreb i administrationens ressourcer, og det ville kunne blive vanskeligt at styre disse.

Udvalget har særligt drøftet, om adgangen for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer til at få teknisk bistand i forbindelse med fremsættelse af ændringsforslag til budgettet burde præciseres og udbygges til også at omfatte f.eks. planlægningsopgaver.

Udvalget finder, at der især for mindretals vedkommende kan være behov for sådan teknisk bistand. Imidlertid finder udvalget, at der kan være visse betænkeligheder knyttet til at sikre en sådan videregående ret. Først og fremmest kan der peges på, at det enkelte medlem vil få udvidet adgang til at disponere over administrationens ressourcer, uanset at det i øvrigt er kommunalbestyrelsen, der råder over ressourcerne.

Som et særligt forhold bør det i denne forbindelse nævnes, at der ved forvaltningens bistand til enkeltmedlemmer af kommunalbestyrelsen kan opstå spørgsmål om diskretion. Udgangspunktet må være, at den ansatte, som i forbindelse med rådgivning af et kommunalbestyrelsesmedlem modtager fortrolige oplysninger, ikke kan love kommunalbestyrelsesmedlemmet diskretion. Rådgivningen ydes på kommunalbestyrelsens vegne, og den ansatte vil som udgangspunkt være forpligtet til efter anmodning - og i nogle tilfælde endda af egen drift - at videregive også fortrolige oplysninger til sine foresatte.

Udgangspunktet kan fraviges ved en beslutning i kommunalbestyrelsen og formentlig også ved en stillende etableret praksis. Der vil imidlertid kunne opstå meget ubehagelige situationer for både politikere og ansatte, hvis der ikke er fuld klarhed over de præmisser, rådgivningen ydes på.

Udvalget finder på den baggrund, at det bør overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, om og i hvilket omfang der skal ydes de enkelte medlemmer teknisk bistand ud over bistand i forbindelse med ændringsforslag til budgettet. I den forbindelse vil kommunalbestyrelsen have anledning til konkret at tage stilling til, om den tekniske bistand skal ydes fortroligt.

...

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at de under dette punkt nævnte spørgsmål ikke egner sig til lovregulering, men bedst løses af de enkelte kommunalbestyrelser i forbindelse med en mere generel drøftelse af det ønskede informationsniveau og den bistand, der bør ydes i tilslutning hertil.

Udvalget finder det imidlertid vigtigt, at kommunalbestyrelserne tager stilling til disse spørgsmål. For at tilskynde kommunalbestyrelserne hertil foreslår udvalget, at adgangen for kommunalbestyrelsen til at træffe beslutning om dets informationsniveau dels ydelse af teknisk bistand drejete til de enkelte medlemmer finder udtryk i styrelseslovgivningen.

...

3.4. Anden bistand

Udvalget har overvejet, om der bør indføres regler, der fastsætter det nærmere indhold af adgangen til sagsindsigt i eksisterende sagsakter og dermed også fastlægger administrationens forpligtelser i forbindelse hermed. Den nuværende adgang er nødvendig for, at politikerne kan udføre det kommunalpolitiske arbejde, og adgangen giver næppe i praksis anledning til større problemer. Udvalget har imidlertid fundet det naturligt, at adgangen til sagsindsigt lovfæstes i den kommunale styrelseslovgivning.

...

Udvalget finder det ... sandsynligt, at den altovervejende del af kommunalpolitikere vil benytte en videregående adgang til at få udsendt og kopieret sagsmateriale på en rimelig måde, og udvalget foreslår derfor, at der lovfæstes en ret hertil. Samtidig bør der dog indføres en mulig-



hed for kommunalbestyrelsen til at fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelse af retten, herunder begrænsninger, når det skønnes nødvendigt."

Den allerede eksisterende adgang til sagsindsigt er tillige behandlet i Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., hvoraf bl.a. følgende fremgår (s. 172 f.):

"I forlængelse af den omhandlede udsendelsesordning vil der derfor hurtigt blive rejst spørgsmål om adgang til at gennemse sager, og herunder ofte dokumenter, som ikke ifølge offentlighedsloven kan kræves udleveret.

Dette problem kan for så vidt opstå såvel i tilslutning til udsendelse af dagsordenener m.v., herunder med hensyn til sagsmateriale i udvalget, som det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem ikke er medlem af, som for det medlem, som blot ønsker at sætte sig nærmere ind i en sag, eventuelt selv om denne (endnu) ikke er rejst over for de kommunalpolitiske organer.

Også i dette tilfælde vil alle kommunalbestyrelsesmedlemmer være underkastet samme regler med hensyn til tavshedspligt, og sådanne hensyn kan derfor ikke afgørende tale imod en adgang til gennemsyn, selv om det må erkendes, at kredsen af personer, som får kendskab til eventuelle fortrolige oplysninger, bliver større. I øvrigt kan det nævnes, at kommunalbestyrelsesmedlemmer i praksis ofte har adgang til at orientere sig i alle udvalgssager, når de er fremlagt i samme lokale, ...

Hensynet til effektiviteten af den kommunale forvaltning kan, som anført ... tale imod, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem kan forlange at blive gjort bekendt med alle eksisterende sagsakter. Ikke mindst udvalgenes mulighed for varetagelse af den umiddelbare forvaltning kan besværliggøres, hvis ikke-medlemmer på grundlag af udvalgsmateriale tager sagerne op i kommunalbestyrelsen.

Det må dog ikke overses, at de heraf følgende problemer for forvaltningens effektivitet for så vidt ikke er en følge af en ret til informationer, men direkte er en følge af de aktionsmuligheder, som styrelseslovens §§ 22⁵ og 23 giver de enkelte medlemmer. Og disse ønsker udvalget af demokratiske grunde ikke begrænset, jfr. ...

Hertil kommer, at der næppe i lovgivningen generelt kan findes holdepunkter for at nægte et kommunalbestyrelsesmedlem adgang til eksisterende sagsakter. Ethvert kommunalbestyrelsesmedlem er principielt medansvarlig for den kommunale forvaltning, og han vil efter styrelseslovens regler kunne drages til ansvar også for beslutninger, der træffes af administrationen eller af udvalg, som han ikke er medlem af – f.eks. for manglende tilsyn med sagsbehandlingen. Det er givet, at alene adgangen efter offentlighedsloven ikke kan være tilstrækkelig, når det gælder en kontrolfunktion, udøvet af de for administrationen ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Medmindre der i lovgivningen er faste holdepunkter for det modsatte, synes et kommunalbestyrelsesmedlem derfor at måtte have adgang til på begæring at gennemse eksisterende sagsakter i kommunen, også for at udnytte sine ovennævnte rettigheder efter styrelseslovens § 22.

...

Det synes også forbundet med store vanskeligheder at finde acceptable kriterier for hvilke oplysninger, der (bortset fra de nævnte sager, hvor kommunalbestyrelsen er uden kompetence) skal forholdes medlemmene, og hvem der skal afgøre dette.

Ganske vist må det antages, at kommunalbestyrelsesmedlemmernes henvendelse til forvaltningen som nedenfor fremhævet må rettes gennem borgmesteren som daglig leder, at denne eller kommunalbestyrelsen må kunne fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved gennemsyn, og at de ansatte må kunne henvise tvivlsspørgsmål om gennemsyn til borgmesteren. Borgmesteren må imidlertid ved afgørelsen alene kunne begrænse adgangen ud fra saglige hensyn.

⁵ Bestemmelsen om initiativret findes nu i lovens § 11, stk. 1, 1. pkt.



Kommunalbestyrelsen, der som nævnt ... i almindelighed bestemmer informationsniveauet i kommunen, herunder hvilke oplysninger, der skal tilvejebringes, bør – ud fra samme demokratiske hensyn – næppe heller tillægges en ret til at forholde allerede tilvejebragte oplysninger for visse af dens medlemmer.

Den blotte eksistens af mulighederne for misbrug af sådanne beføjelser taler for, at en nægtelse af ret til gennemsyn kun bør finde sted med hjemmel i lovgivningen.

Da udvalget som ovenfor nævnt er af den opfattelse, at medlemmernes (mindretals-) rettigheder i styrelsesloven ikke bør indskrænkes, ønsker udvalget heller ikke at foreslå indskrænkninger i styrelseslovgivningen med hensyn til medlemmernes adgang til oplysninger fra forvaltningen.

Udvalget erkender imidlertid, at der som ovenfor nævnt på særlige områder, f.eks. inden for social- og skattelovgivningen, kan være rimelig baggrund for særlige kompetenceforhold blandt andet som følge af specielle krav om at beskytte oplysninger af personlig art, således at disse forbeholdes en snæver kreds, som nærmere fastsættes i den pågældende lovgivning. Ud fra grundsætningerne om kommunalforvaltningens enhed og kommunalbestyrelsens ansvar for den samlede forvaltning bør sådanne undtagelser imidlertid efter udvalgets opfattelse indskrænkes til det strengt nødvendige."

Ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 blev § 9, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse ændret, idet kravet om, at kommunalbestyrelsesmedlemmet skulle kunne angive den sag eller det materiale i en sag, som anmodningen om sagsindsigt vedrørte, blev ophævet. Af de almindelige bemærkninger til ændringen, jf. Lovforslag nr. L 188, folketingsåret 2002-03, fremgår bl.a., at det daværende Indenrigs- og Sundhedsministeriet i overensstemmelse med anbefalinger i Betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration foreslog at udvide kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til sagsindsigt. Af de specielle bemærkninger til ændringsbestemmelsen, der var indeholdt i lovforslagets § 1, nr. 2, fremgår endvidere bl.a., at ændringen ikke i øvrigt indebærer ændringer i anvendelsen af bestemmelsen om sagsindsigt i lov om kommunernes styrelse § 9.

2.3. Spørgsmålet om, hvorvidt PowerPoints, som forvaltningen foreviste nogle medlemmer af byrådet på en skærm el.lign. under møder i foråret 2014, var omfattet af sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse

2.3.1 Ikke løbende sagsindsigt, men sagsindsigt i eksisterende materiale

Det fremgår af sagen, at medlemmer af byrådsgrupperne Venstre, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og senere Socialistisk Folkeparti i foråret 2014 deltog i møder, hvor der foregik drøftelser om en mulig ændret skolestruktur i Randers Kommune, og hvori også repræsentanter for forvaltningen deltog. Dette forum benævnes i det følgende "forhandlingsudvalget", idet det bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet er opmærksomt på, at ikke alle møder havde fuldt ud samme deltagerkreds.

Det fremgår videre af sagen, at Kasper Fuhr Christensen bl.a. ved e-mail af 8. april 2014, der var stillet til bl.a. borgmesteren, anmodede om at blive orienteret på lige fod med og i samme øjeblik som den politiske kreds af byrådsmedlemmer, der deltog i møder i forhandlingsudvalget. Anmodningen må forstås således, at den i hvert fald omfattede eventuelt sagsmateriale, der tilgik forhandlingsudvalget i sagen om skolestruktur.

Videre fremgår det af sagen, at Kasper Fuhr Christensen ved e-mail af 13. maj 2014, der var stillet til borgmesteren, anmodede om sagsindsigt i PowerPoints udarbejdet til



brug for forhandlinger om skolestrukturen, hvis eksistens borgmesteren ifølge e-mailen havde bekræftet.

Ministeriet finder anledning til at bemærke, at det forhold, at borgmesteren i begge tilfælde var placeret i mailens cc.-felt, ikke ændrer på, at de pågældende mails, der i begge tilfælde indledtes med "Hej Claus", var stilet til borgmesteren.

Af Randers Kommunes notat af 19. maj 2014, hvorved bl.a. henvendelsen af 13. maj 2014 blev besvaret, fremgår bl.a., at forvaltningen på møder med forskellige parti-grupper af praktiske årsager havde benyttet tekniske hjælpemidler i form af PowerPoints til støtte for den mundtlige kommentering, men at intet materiale var udleveret til enkelte byrådsmedlemmer, og at de pågældende PowerPoints derfor ikke skulle udleveres.

Det følger af § 9, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen som led i varetagelsen af sit hverv har ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration, og at begæring herom skal rettes til borgmesteren.

I den anledning skal Social- og Indenrigsministeriet bemærke, at bestemmelsen om sagsindsigt i § 9 i lov om kommunernes styrelse må forstås således, at det materiale, der ønskes sagsindsigt i, skal foreligge i endelig form i kommunen på det tidspunkt, hvor anmodningen om sagsindsigt ekspederes. Der er ikke efter bestemmelsen en ret for det enkelte medlem til løbende at modtage sagsindsigt i materiale, der fremtidigt tilgår en sag og således (endnu) ikke foreligger i endelig form, enten fordi materialet stadig er under udarbejdelse og derfor endnu ikke har taget endelig form, eller fordi materialet endnu ikke er modtaget i kommunen og således ikke er tilgået sagen. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 96. Bestemmelsen giver således ikke ret til løbende sagsindsigt i sagsmateriale, der efter ekspedition af en begæring om sagsindsigt måtte blive endeligt.

Det anførte indebærer, at der ikke af § 9 i lov om kommunernes styrelse fulgte en forpligtelse for Randers Kommune til at imødekomme Kasper Fuhr Christensens anmodning af 8. april 2014 om fremtidig orientering i samme øjeblik som forhandlingsudvalget om sagsmateriale, som ikke på daværende tidspunkt forelå i endelig form i forvaltningen.

Randers Kommune meddelte ved e-mail af 19. maj 2014 med bilag Kasper Fuhr Christensen afslag på anmodningen af 13. maj 2014 om sagsindsigt i de PowerPoints, som det fremgik af det notat, som forvaltningen samtidig fremsendte, at forvaltningen havde anvendt i møderne. Uagtet, at nogle af de PowerPoints, der blev anvendt på møderne, blev offentliggjort senere, herunder i hvert fald i oktober 2014, har Social- og Indenrigsministeriet fundet anledning til at behandle spørgsmålet om lovligheden af dette afslag på sagsindsigt.

På den baggrund har Social- og Indenrigsministeriet ikke fundet anledning til at følge Randers Kommunes anmodning om at forelægge Statsforvaltningen spørgsmålet om, hvorvidt Statsforvaltningen var af den opfattelse, at alle byrådsmedlemmer havde adgang til forevisning af de omhandlede PowerPoints.

Spørgsmålet er herefter, om PowerPoints, der blev forelagt byrådsmedlemmer på en skærm el.lign. på møder i forhandlingsudvalget, udgjorde sagsmateriale, der i endelig form forelå i forvaltningen, således at de var omfattet af byrådsmedlemmernes ret til sagsindsigt som led i deres hverv, jf. § 9 i lov om kommunernes styrelse.



2.3.2 Spørgsmålet om, hvorvidt PowerPoints er sagsmateriale

Det fremgår af de i afsnit 2.2 citerede lovbemærkninger til § 9 i lov om kommunernes styrelse fra 1995, at der ved sagsmateriale forstås alle dokumenter, der vedrører sagen, samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Dokumenter omfatter foruden egentlige skriftstykker også andre aktstykker (f.eks. tegninger, kort og fotografier) samt andre materialer, der træder i stedet for skrift- og aktstykker (film, lydbånd og videooptagelser).

Denne afgrænsning af begrebet sagsmateriale er efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse udtryk for det samme brede teknologineutrale dokumentbegreb, som anvendes i offentlighedsloven.

Dette dokumentbegreb omfatter skriftlige dokumenter og aktstykker og materiale, der træder i stedet for sådanne, når materialet tilvejebringes og opbevares af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Dette omfatter f.eks. modeller, lydbånd, film, videooptagelser, mikrofilm, e-mails og lignende, herunder materiale der lagres på nye informationsbærere eller i nye former. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af dette dokumentbegreb, er således, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed. Dette indebærer bl.a., at formløse noteringer, f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper med notater nedfældet under en telefonsamtale, under sagsbehandling eller under et møde, ikke er omfattet af dokumentbegrebet. Også sms-beskeder og e-mails kan have en sådan formløs karakter, at de ikke er omfattet. Om det er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af indholdet af sms-beskeden eller e-mailen, og den sag den vedrører, herunder om sms-beskeden eller e-mailen indeholder oplysninger om en sags faktiske omstændigheder eller om faglige vurderinger. Der henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 187 ff.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse er PowerPoints omfattet af det nævnte dokumentbegreb, uanset om de har været printet eller ej, når de er tilvejebragt eller opbevares af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling.

De omhandlede PowerPoints var udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist byrådsmedlemmer på en skærm el.lign. under møder i forhandlingsudvalget, hvori kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte deltog. De nævnte PowerPoints vedrørte mulig ændring af kommunens skolestruktur, hvilket var et spørgsmål, der kunne behandles i byrådet.

På den baggrund er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de nævnte PowerPoints var tilvejebragt og opbevaret i kommunen som led i administrativ sagsbehandling.

Det er endvidere – idet sagen om kommunens fremtidige skolestruktur ville kunne behandles i kommunalbestyrelsen som kompetent organ – Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at anmodning om sagsindsigt i disse PowerPoints blev fremsat som led i hvervet som byrådsmedlem, jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

De PowerPoints, som var udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist byrådsmedlemmer på møder i forhandlingsudvalget, udgjorde således sagsmateriale, som et byrådsmedlem havde ret til sagsindsigt i efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, såfremt de forelå i endelig form.



2.3.3 Spørgsmålet om, hvorvidt de PowerPoints der blev udarbejdet af Randers Kommunes forvaltning og forevist af forvaltningen ved byrådsmedlemmers og partigrupperes drøftelser om skolestrukturen, forelå i endelig form i kommunens administration

Af lovbemærkningerne til § 9 i lov om kommunernes styrelse fra 1995 fremgår, at retten til sagsindsigt alene angår "eksisterende sagsmateriale", men forarbejderne indeholder ikke nærmere vejledning om, hvad der forstås ved, at sagsakter skal foreligge "i endelig form" for at være omfattet af retten til sagsindsigt. Af den bagvedliggende Betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, s. 38, fremgår, at den adgang til sagsindsigt, som allerede bestod (og som blev lovfæstet i 1995), omfattede "eksisterende sagsakter". Samme udtryk anvendtes i Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., s. 172. Se afsnit 2.2 ovenfor.

Forståelsen af, hvad der ligger i udtrykket "i endelig form", har dog været behandlet i udtalelser fra de kommunale tilsynsmyndigheder, ligesom det har været behandlet i litteraturen.

2.3.3.1 Tilsynsudtalelser

Fra tilsynsmyndighedernes praksis skal nævnes følgende udtalelser:

Indenrigsministeriets brev af 23. februar 1982 (j.nr. 1981/1822-11)

Sagen omhandlede en klage fra et medlem af det daværende Hovedstadsråd, hvis styrelsesregler i store træk svarede til, hvad der gjaldt for kommuner, herunder havde medlemmerne efter lov om et hovedstadsråd en initiativret svarende til den, der gælder efter § 11, stk. 1, 1. pkt., i den nugældende kommunale styrelseslov. Medlemmet klagede bl.a. over, at rådet ikke havde imødekommet en begæring om udlevering af et i rådets forvaltning udarbejdet notat.

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering af notatet udtalte Hovedstadsrådet til Indenrigsministeriet, at notatet var et internt arbejdsdokument, og som følge heraf var notatet efter rådets opfattelse undtaget fra adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Videre fremgår om Hovedstadsrådets udtalelse bl.a.:

"Hovedstadsrådet har som begrundelsen for sin opfattelse oplyst, at det pågældende notat er udarbejdet af et medlem af en arbejdsgruppe, som er nedsat som et led i arbejdet med at forberede udarbejdelsen af en varmforsyningsplan i hovedstadsregionen. Den nævnte arbejdsgruppe, der består af medarbejdere i forvaltningen, skal forberede en EDB-model til behandling af data vedrørende oplysninger om varmforsyningen i kommunerne. Det pågældende notat er kun udleveret til medlemmerne af arbejdsgruppen til brug ved gruppens videre drøftelse af EDB-modellens egnethed. Hovedstadsrådet har endvidere henvist til, at notatet ikke kan betragtes som færdigudarbejdet materiale, der foreligger i forvaltningen, men alene som en medarbejders oplæg til en drøftelse med kolleger om tilrettelæggelsen af et planlægningsarbejde."

I den anledning udtalte Indenrigsministeriet bl.a., at ministeriet var enig med Hovedstadsrådet i, at notatet ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, der ikke omfattede en myndigheds interne arbejdsmateriale. Videre udtalte ministeriet 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. I det foreliggende tilfælde, hvor det i sagen omhandlede, journaliserede notat er afgivet til andre medarbejdere i forvaltningen, må



dokumentet betragtes som endeligt udformet og afgivet på en sådan måde, at sagsbehandleren ikke på egen hånd kan træffe dispositioner med hensyn til dokumentets indhold eller fortsatte eksistens. Notatet må derfor efter Indenrigsministeriets opfattelse kunne være genstand for medlemmernes gennemsyn. Ved at fremsætte begæring herom til rådsformanden ville De således efter Indenrigsministeriets opfattelse have haft krav på at få lejlighed til at gennemse det pågældende notat i forvaltningen.

Da afgrænsningen af de dokumenter, som det enkelte medlem i det konkrete tilfælde kan kræve at gennemse, kan give anledning til tvivl, har Indenrigsministeriet ikke fundet anledning til på det foreliggende grundlag at udtale kritik af hovedstadsrådets handlemåde."

Indenrigsministerens besvarelse af 22. juli 1986 af spørgsmål nr. S 740 (FT 1985-86, sp. 12965 ff.)

Indenrigsministeren blev i spørgsmålet anmodet om at vejlede hospitalsborgmesteren i Københavns Kommune om den korrekte forståelse af kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til at gennemse eksisterende sagsmateriale i en kommune. Af ministerens endelige besvarelse af spørgsmålet fremgår bl.a. følgende:

"Sagen vedrørte Københavns Kommunes daværende hospitalsborgmesters afslag på borgerrepræsentant ... anmodning om gennemsyn af en skitse til en sundhedsplan, som kommunens hospitalsdirektorat havde udarbejdet.

Borgerrepræsentationen har oplyst, at der på tidspunktet for borgerrepræsentantens anmodning om indsigst i skitsen til sundhedsplan kun forelå et ganske foreløbigt materiale, som endnu ikke officielt var forelagt borgmesteren. Da borgmesteren følgelig endnu ikke havde haft mulighed for en faktisk stillingtagen til oplægget, var det alene af den grund heller ikke egnet til på dette tidspunkt at indgå i en politisk debat.

Efter borgerrepræsentationens opfattelse bør administrationen have mulighed for at gennemarbejde en sag af den omhandlede art, før der gives lejlighed til en offentlig diskussion om indholdet. Det må i hvert fald være en forudsætning for, at en borgerrepræsentant i en sag af denne karakter kan kræve aktindsigt, at der foreligger et materiale, der er nået så langt i tilblivelsesprocessen, at den ansvarlige borgmester har taget stilling til, om den pågældende sag overhovedet bør fremmes.

Borgerrepræsentationen finder på denne baggrund, at borgmesteren for magistratens 2. afdeling har været berettiget til at nægte ... indsigst i udkastet til sundhedsplan.

Det er samtidig oplyst, at det hele tiden fra borgmesterens side har været forudsat, at det omhandlede materiale kunne frigives, når det tekniske forarbejde var tilendebragt af administrationen.

Indenrigsministeriet skal udtale, at der tilkommer ethvert medlem af en kommunalbestyrelse en videregående ret til aktindsigt end hjemlet efter lov om offentlighed i forvaltningen. Et kommunalbestyrelsesmedlem har således med de begrænsninger, der følger af lovgivningen, herunder reglerne om tavshedspligt, krav på efter begæring at gennemse sagsmateriale, der foreligger i forvaltningen, og som i forhold til offentlighedsloven må betegnes som "internt arbejdsmateriale".

Baggrunden for denne udvidede adgang til aktindsigt – "sagsindsigt" – er kompetence- og funktionsprincipperne i den kommunale styrelseslov, herunder kommunalbestyrelsens indseende med kommunens forvaltning. Kommunalbestyrelsen har således det overordnede politiske ansvar for den kommunale forvaltning, dens indretning og funktion. Herudover vil adgangen til sagsindsigt ofte være en forudsætning for, at et medlem kan få en fornøden information om et anliggende inden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde, eventuelt med henblik på at indbringe et spørgsmål herom for kommunalbestyrelsen, jfr. § 11 i lov om kommunernes styrelse.



Adgangen til sagsindsigt antages at omfatte alle de akter, der hører til en sag, herunder referater, notater m.v., når de må anses for endeligt udformet. Kladder, udkast, skitser o. lign. vil således normalt ikke være undergivet sagsindsigt. Det afgørende er dog selvsagt ikke, om et dokument er betegnet som udkast, skitse el.lign., men om dokumentet har opnået en sådan form, at det må betragtes som færdigt udarbejdet.

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.

Såfremt der således i den konkrete sag fra administrationens side har været forelagt hospitalsborgmesteren et dokument, der indeholdt en skitse til sundhedsplan, har der efter indenrigsministeriets opfattelse foreligget et dokument af en sådan karakter, at det har været omfattet af adgangen til sagsindsigt."

I tilknytning til besvarelsen skal Social- og Indenrigsministeriet bemærke, at Københavns Kommunes styrelse i 1986 var reguleret af lov om Københavns Kommunes styrelse, jf. den dagældende lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984, hvorefter kommunen havde magistratsstyre. Styreformen indebar bl.a., at overborgmesteren og hver af de øvrige fagborgmestre/magistratsmedlemmer, der i øvrigt udtrådte af Borgerrepræsentationen, når de blev valgt til magistraten, på eget ansvar varetog den umiddelbare forvaltning af det forretningsområde, der efter styrelsesvedtægten var henlagt til vedkommende borgmester. Hospitalsborgmesteren havde således kompetence til at tage stilling til sagernes indhold og til at afgive indstillinger til Borgerrepræsentationen (kommunalbestyrelsen) på tilsvarende måde, som et stående udvalg i en udvalgsstyret kommune har det. Borgmesteren i en udvalgsstyret kommune har som udgangspunkt ikke en sådan kompetence, men er (alene) den øverste daglige leder af forvaltningen.

Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 6. april 2011

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Statsforvaltningen finder, at retten til sagsindsigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer ... skal anskues i sammenhæng med (alle) kommunalbestyrelsesmedlemmers (med)ansvar for kommunens dispositioner, medlemmernes kontrolforpligtelser samt de rettigheder, der i den forbindelse er tillagt dem, f.eks. retten ifølge styrelseslovens § 11, stk. 1, til i kommunalbestyrelsen at stille spørgsmål og forslag om alle kommunens anliggender.

Retten til sagsindsigt kan efter statsforvaltningens opfattelse ikke af kommunalbestyrelsen eller noget af dens organer begrænses tidsmæssigt ved at forholde kommunalbestyrelsesmedlemmer eksisterende sagsmateriale.

Retten til sagsindsigt er efter lovens regel begrænset til materiale, "der i endelig form foreligger i kommunens administration."

...

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."



2.3.3.2 Litteratur

Spørgsmålet om forståelsen af begrebet "i endelig form" i § 9 i lov om kommunernes styrelse og om afgrænsningen af den før 1995 ulovbestemte ret til sagsindsigt i denne henseende er omtalt flere steder i litteraturen. Følgende skal nævnes:

Ved lov nr. 629 af 23. december 1980 blev der i § 20 i lov om kommunernes styrelse indsat et nyt stk. 5 (nu stk. 6). Bestemmelsen omhandler kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til efter anmodning at modtage kopi af materiale fra udvalg, som de ikke selv er medlemmer af. Denne bestemmelse afstedkom en diskussion i Ugeskrift for Retsvæsen mellem daværende afdelingschef i Indenrigsministeriet Preben Espersen og daværende juridisk direktør Kurt Nielsen. Sidstnævnte kritiserede bl.a. ministeriets praksis med hensyn til adgangen til sagsindsigt. Som svar herpå anførte Preben Espersen bl.a. følgende (UFR 1982 B, s. 238):

"A. Kun allerede eksisterende sagsakter

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til sagsindsigt er begrænset til eksisterende sagsmateriale, altså til materiale, der allerede foreligger i den kommunale forvaltning. ...

...

Med hensyn til spørgsmålet om, på hvilket stadium sagsindsigt kan kræves, er det reelle problem efter min opfattelse, om og i bekræftende fald hvornår udkast, koncepter og lignende kan siges at være blevet en del af en sags akter. Dette problem har interesse også i andre forbindelser end spørgsmålet om det enkelte medlems adgang til sagsindsigt.

Problemet er vanskeligt. Det er dog let nok at beskrive nogle yderpunkter. En sagsbehandler har naturligvis lov til at kaste et koncept, som han selv har skrevet og ikke er tilfreds med, i papirkurven og skrive et nyt, hvis ingen anden end han selv kan have set konceptet. Kladder bliver ikke uden videre til en del af en sags akter. Omvendt vil et koncept, der har vandret f.eks. gennem det kommunale system og undervejs er forsynet med påtegninger om overordnede og udvalgsformandens eller borgmesterens resolutioner om sagens afgørelse eller ekspedition naturligvis ikke vilkårligt kunne fjernes fra sagen.

Imellem sådanne yderpunkter opstår vanskelige afgrænsningsspørgsmål, blandt andet med hensyn til, hvilke omstændigheder, der kan bevirke, at konceptet ikke længere frit kan råde over papiret. Det sidstnævnte spørgsmål har for nylig foreligget for Indenrigsministeriet i forbindelse med et spørgsmål om sagsindsigt.⁹

Indenrigsministeriet udtalte, at adgangen for det enkelte medlem til at gøre sig bekendt med foreliggende sagsmateriale ikke kan antages at omfatte et notat eller andre dokumenter, som endnu ikke er endeligt udformet og afgivet fra vedkommende sagsbehandleres side. I den foreliggende sag var der tale om et notat, der var journaliseret og afgivet til andre medarbejdere i kommunens forvaltning med henblik på en fælles drøftelse. Indenrigsministeriet fandt, at dokumentet måtte betragtes som endeligt udformet og afgivet på en sådan måde, at sagsbehandleren ikke på egen hånd kunne træffe dispositioner med hensyn til dokumentets indhold eller fortsatte eksistens. Notatet måtte derfor efter Indenrigsministeriets opfattelse kunne være genstand for medlemmernes gennemsyn."

I forlængelse heraf fremgår af Kurt Nielsens svar på Preben Espersens indlæg bl.a. følgende (UFR 1982 B s. 350/2):

"... der lægges op til konkrete vurderinger af, hvorvidt et notat er "endeligt udformet" eller ej, og dermed muligheder for omfattende beskæftigelse hos tilsynsmyndighederne, men noget for

⁹ Anlagelig det ovenfor citerede brev af 23. februar 1982 (Social- og Indenrigsministeriets bemærkning).



kommunalpraktikere absolut afskrækkende, og det kan ikke være troligt, at sådanne konkrete vurderinger eo ipso skulle kunne gøre det ud for gældende ret. (Espersens eksempel viser, at selv tilfældigheder som intern journaliseringspraksis tillægges betydning, og eksemplet er i øvrigt alarmerende, fordi et notat, udarbejdet med henblik på en evt. fælles drøftelse mellem flere forvaltningsgrene, meget vel kan tænkes makuleret, hvis drøftelsen opgives. Det kriterium, at sagsbehandleren ikke mere kan disponere over dokumentet, forekommer ganske uacceptabelt, allerede fordi sagsbehandlerens chef normalt ville kunne makulere det. Det er også grotestk, hvis det skulle gøre en juridisk forskel, om chefen selv laver et notat eller beder en medarbejder om det)."

I Erik Harder, Dansk kommunalforvaltning I – kommunalbestyrelsen, 1988, s. 230 f., er der fremført kritik af, at der skulle bestå en – dengang – ulovbestemt ret til sagsindsigt for medlemmer af kommunalbestyrelsen. I den forbindelse fremgår bl.a. følgende:

"Ud over disse muligheder for medlemmene har det i nogle skrivelser fra Indenrigsministeriet været tilkendegivet, at der skulle bestå en videregående adgang for medlemmene til at få udlæveret materiale, der findes i den kommunale forvaltning, idet man har henvist til en ulovbestemt retstilstand af dette indhold. ...

...

De udtalelser, der er fremkommet på konkret baggrund, er få, og tegner ikke noget billede af den praktiske behov. I en sag fra 1982 udtaler Indenrigsministeriet således, at et medlem skulle have krav på at se et notat, som var udarbejdet af en medarbejder i forvaltningen og afgivet til en anden medarbejder (Skr. 23.2.1982). En så vidtgående adgang kan ikke støttes på en ansvarsbetragtning og heller ikke på dokumentets betydning for medlemmets varetagelse af sit hverv, idet det udtrykkelig tilkendegives, at der ikke består noget ret for medlemmet til at kræve den sag, hvori dokumentet indgår, optaget til realitetsbehandling. ...

...

... De reelle grunde, der kan anføres for, at et medlem skal have dokumentadgang, må være, at oplysningerne skal kunne indgå i en offentlig debat. Det står heroverfor som administrative realiteter, at kommunale administrationers interne overvejelser ikke er bestemt for offentlighedens søgelys, før de er afsluttede med henblik på at indgå i den politiske beslutningsproces.

Det er modviljen mod offentlig debat af administrationens overvejelser, der har fået Hovedstadsrådet i den ovenfor omtalte sag (Skr. 23.2.1982) og senere Københavns kommune til at modsætte sig udleveringen af administrationens papirer til et kommunalbestyrelsesmedlem. I den sidstnævnte sag indtog Indenrigsministeriet det standpunkt, at styrelseslovens funktionsdeling mellem administration og politisk niveau har den konsekvens, at adgang til et dokument først kan kræves, når dokumentet har været vist en politisk instans, herunder borgmesteren (Skr. af 22.7.1986).

Der synes med udtalelsen, der er fremsat over for Folketingets kommunaludvalg, at være sket en udvikling i ministeriets opfattelse, men man må stadig sætte spørgsmålstegn ved, om standpunktet svarer til styrelseslovens opfattelse af borgmesteren som administrationens øverste leder. Det er vanskeligt at se, hvorledes man ud fra reelle hensyn kan opretholde synspunktet om, at kommunaldirektørens informationer til borgmesteren om administrationens overvejelser skal videregives til kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer. Enten må der være en pligt til viderebringelse af informationerne, eller også må borgmesteren være forpligtet og berettiget til at forholde sig som administrationens leder, indtil papirerne kan fremlægges til en politisk behandling. Det svarer formentligt også til praksis i mange kommuner, og den burde være en naturlig opfattelse af retstilstanden i København, hvor borgmesteren ikke er medlem af Borgerrepræsentationen. Det synes i hvert fald uantageligt, at medlemmernes kendskab til, hvad der overvejes i administrationen skal være afhængigt af, at et medlem tilfældigt får kendskab til et papirs eksistens."

Erik Harder anfører i Dansk kommunestyre – hovedpunkter af dets lov og ret, 1996, s. 55, bl.a. følgende:



"Hvis arbejdet i forvaltningen skal foregå på grundlag af en ordning, hvorefter mere eller mindre skitse-mæssige forarbejder efterfølgende skulle kunne ransages af et initiativrigt medlem, vil det på lang sigt få indvirkning på forberedelsens kvalitet. En professionel administration skal bedømmes på dens resultater og ikke på dens forberedelser.

Man har ment, at det skulle være en konsekvens af denne betragtning, at materiale, der som led i forberedelsen af indstillinger til kommunalbestyrelsen når borgmesterens bord, dermed er overgået til det politiske niveau, og at medlemmene derfor også må have adgang til det. Man anlægger altså det synspunkt, at administrationens indstillinger afgives til borgmesteren i dens egen egenskab af formand for kommunalbestyrelsen. Synspunktet er ikke utvivlsomt, og problemet er ikke blevet forenklet ved, at styrelseslovens § 9, stk. 1, ved en ændring har fået en bestemmelse om, at ethvert medlem har ret til som led i varetagelsen af sit hverv at gennemse materiale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Denne tilføjelse til styrelsesreglerne ændrer ikke ved lovens ordning om, at borgmesteren styrer sagsbehandlingen. Det er ham, der efter styrelseslovens § 8, stk. 4, og styrelsesvedtægtens § 4, stk. 2, skal sørge for sagernes forelæggelse med de nødvendige oplysninger. Hertil hører ikke materiale, som er opgivet, og som måske bedre kunne arkiveres i papirkurven, i hvert fald hvis sagen ikke går videre. Derimod må materiale, der har betydning for sagen, indgå i det fremlagte sagsmateriale, selv om det er udarbejdet til orientering for borgmesteren."

Af Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 95, fremgår af en kommentar til ordet "sagsmateriale" i § 9, stk. 1, bl.a. følgende:

"Dvs. alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser. Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra offentlighed efter lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne notater, fortrolige oplysninger m.v."

Af samme fremstilling fremgår s. 96 af en kommentar til ordene "i endelig form" i § 9, stk. 1, bl.a. følgende:

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

2.3.3.3 Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende PowerPoints forelå i endelig form

Det er Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, efter omstændighederne kan foreligge i endelig form og således være omfattet af retten til sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse.

Baggrunden for denne ret til sagsindsigt er kompetence- og funktionsprincipperne i den kommunale styrelseslov, herunder kommunalbestyrelsens indseende med kommunens forvaltning og det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at indbringe ethvert anliggende inden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde for kommunalbestyrelsen, jf. § 11 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises til afsnit 2.3.3.1 og 2.3.3.2 ovenfor.

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.



De PowerPoints, som havde været forevist på møder i forhandlingsudvalget, blev i den forbindelse forevist for nogle af byrådets medlemmer. Det foreliggende spørgsmål er derfor ikke, hvornår eller under hvilke omstændigheder sagsmateriale bliver endeligt i tilfælde, hvor det *alene* har været forelagt *ansatte i kommunens administration*, men hvornår eller under hvilke omstændigheder det bliver endeligt i forbindelse med forelæggelse for nogle medlemmer af kommunalbestyrelsen. Spørgsmålet om, hvornår materiale, der *alene* har været forelagt kommunens ansatte, foreligger i endelig form, behandles derfor ikke yderligere.

2.3.3.3.1 Forelæggelse af sagsmateriale for et kommunalpolitisk organ

Vejledende med hensyn til spørgsmålet om endelig form af materiale, som har været politisk forelagt, er Indenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. S 740 fra 1986, som er citeret ovenfor i afsnit 2.3.3.1. I den sag, der lå til grund for besvarelsen, var et udkast til en hospitalsplan forelagt hospitalsborgmesteren, der ikke havde taget stilling til den, men som efter kommunens daværende styreform havde kompetence til at godkende, at en hospitalsplan blev forelagt kommunalbestyrelsen til vedtagelse, og til at godkende det nærmere indhold af en sådan indstilling om en hospitalsplan.

I den foreliggende sag har de omhandlede PowerPoints, der vedrørte det mulige indhold af kommunens fremtidige skolestruktur, været forevist et antal af – men ikke alle – kommunalbestyrelsens medlemmer. Kommunalbestyrelsen havde kompetence til efter indstilling fra Børn- og Skoleudvalget og Økonomiudvalget at tage endelig stilling til, om et forslag til ny skolestruktur skulle sendes i høring i kommunen, og i givet fald med hvilket indhold.

Både i besvarelsen af folketingsspørgsmålet fra 1986 og i omtalen af den dengang ulovbestemte ret til sagsindsigt i Betynkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., s. 172 f., er der om baggrunden for retten til sagsindsigt henvist til, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem principielt er medansvarlig for hele den kommunale forvaltning og derfor har indsigt med denne, samt til medlemmets mulighed for at udnytte sin initiativret efter § 11, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse til at rejse en sag i kommunalbestyrelsen.

Det er i overensstemmelse hermed Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at formålet med retten til sagsindsigt navnlig er at give det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen mulighed for at udfylde den rolle som medansvarlig for kommunens forvaltning, som medlemmet har.

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. Dette gælder efter ministeriets opfattelse, uanset i hvilken form (udkast, skitse, kladde el.lign.) det pågældende sagsmateriale har været forelagt, og uanset om det kommunalpolitiske organ i den forbindelse har haft mulighed for at tage stilling til materialet.

Social- og Indenrigsministeriet lægger i denne 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 kom-



municipalpolitiske 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.

I de tilfælde, hvor sagsmaterialet har været forelagt et udvalg, lægger Social- og Indenrigsministeriet endvidere vægt på, at også kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer har ansvar for de beslutninger, der træffes i kommunen. Også kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlemmer af det pågældende udvalg, må således have adgang til sagsindsigt i det samme sagsmateriale, som er forelagt udvalget, med henblik på at de kan udfylde deres rolle som medansvarlige for kommunens forvaltning, herunder f.eks. udnytte deres initiativret efter § 11, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse til at rejse en sag i kommunalbestyrelsen.

I den forbindelse bemærkes, at den ret, som ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har efter § 20, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse til efter anmodning i det enkelte tilfælde at få tilsendt sagsmateriale, der er sendt til medlemmerne af et udvalg, som vedkommende ikke er medlem af, ikke medfører nogen indskrænkning i medlemmernes ret til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Se Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 211.

2.3.3.3.2 Forelæggelse af sagsmateriale for et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer

I det foreliggende tilfælde er der ikke tale om, at sagsmaterialet forud for meddelelse af afslag på sagsindsigt den 19. maj 2014 var blevet forelagt et kommunalt udvalg, jf. ovenfor i afsnit 2.3.3.3.1, således at alle medlemmerne heraf har fået det at se. De pågældende PowerPoints var alene forevist nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer. De var således ikke forevist til hele Børn- og Skoleudvalget, idet i hvert fald udvalgets daværende formand Bjarne Overmark ikke deltog i møder i forhandlingsudvalget.

Også i tilfælde, hvor materiale alene er forelagt et eller flere af kommunalbestyrelsens medlemmer, taler imidlertid efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse det forhold, at formålet med retten til sagsindsigt navnlig er at give det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen mulighed for at varetage sin rolle som medansvarlig for kommunens forvaltning, med stor vægt for at anse materialet for endeligt.

I denne situation taler også det forhold, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne må have lige adgang til indsigt i sagsmateriale i kommunens administration og dermed – alt andet lige – det samme grundlag for at varetage deres politiske interesser i sagen, med stor vægt for, at materialet må anses at foreligge i endelig form. Når sagsmaterialet således kan indgå i de overvejelser om en sag, som nogle medlemmer har, taler lighedshensyn med andre ord for, at dette også gælder for de øvrige medlemmer.

Det er således Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sagsmateriale, der forelægges et eller flere af kommunalbestyrelsens medlemmer, må anses for at foreligge i endelig form, jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Dette gælder efter ministeriets opfattelse, uanset i hvilken form (udkast, skitse, kladde el.lign.) det pågældende sagsmateriale har været forelagt nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det tilføjes, at det forhold, at materialet måtte være udarbejdet af forvaltningen og forelagt nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer som led i, at forvaltningen har ydet teknisk bistand til disse, efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke kan føre til et andet resultat. Der er således ikke grundlag for at antage, at bestemmelsen i § 9 i lov om kommunernes styrelse kan fortolkes indskrænkende på dette punkt. Det bemærkes i den henseende, at de ovenfor i afsnit 2.2 allerede bemærkninger fra Betænkning nr. 1271/1994 om kommunalbestyrelsens mulighed for at tillade fortrolig



teknisk bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer er fremsat i tilknytning til overvejelser om betjening af kommunalbestyrelsens medlemmer og ikke i tilknytning til forslaget om at lovfæste retten til sagsindsigt i sagsmateriale, der foreligger i forvaltningen, og at de nævnte bemærkninger ikke fremgår af lovbemærkningerne til § 9.

2.3.3.3.3 Forelæggelse af sagsmateriale for borgmesteren alene

Den foreliggende sag rejser ikke spørgsmål om, hvorvidt sagsmateriale, som foreligger i kommunens administration, foreligger i endelig form, jf. lovens § 9, stk. 1, *alene* som følge af, at det har været forelagt borgmesteren i en udvalgsstyret kommune, når det ikke har været forelagt andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. I forlængelse af konklusionen ovenfor i afsnit 2.3.3.3.2 finder ministeriet dog anledning til at bemærke følgende herom:

Borgmesteren i en udvalgsstyret kommune har i modsætning til udvalg og kommunalbestyrelse efter lov om kommunernes styrelse som udgangspunkt ikke kompetence til at træffe indholdsmaessige beslutninger eller afgive indstillinger til udvalg og kommunalbestyrelse. Herunder har borgmesteren ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller med hensyn til konkrete sagsbehandlingsskridt. Se Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 261.

I sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen, jf. § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, har borgmesteren samtidig en særlig rolle i forhold til administrationen, som ingen andre kommunalbestyrelsesmedlemmer har. Som en forudsætning for udførelsen af denne funktion gælder det bl.a., at borgmesteren har adgang til at føre tilsyn med alle dele af forvaltningen og afkræve alle ansatte de oplysninger, som er nødvendige til udøvelsen af dette tilsyn. Borgmesteren vil herunder have adgang til at gennemgå sager, også sager med fortrolige oplysninger, for så vidt det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af borgmesterens funktioner, ikke mindst opgaven som øverste daglige leder af kommunens administration og som koordinator af udvalgenes virksomhed. Se Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 259 ff.

På denne baggrund er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at sagsmateriale har været forelagt borgmesteren i en udvalgsstyret kommune, ikke i sig selv indebærer, at materialet foreligger i endelig form, jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet lægger herved vægt på, at borgmesteren som udgangspunkt ikke er et kommunalpolitisk organ, der kan tage stilling til sagerne, herunder afgøre dem alene eller alene afgive indstillinger til kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren samtidig har en særlig rolle som øverste daglige leder af forvaltningen, der gør, at han har adgang til alt materiale i forvaltningen.

Det tilføjes, at det forhold, at borgmesteren efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse i særlige tilfælde kan afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne, ikke generelt fører til en anden vurdering. Dog må det efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse antages, at sagsmateriale, der har været forelagt borgmesteren i en sag, som borgmesteren har afgjort efter den nævnte bestemmelse, foreligger i endelig form i forvaltningen, jf. lovens § 9, stk. 1, og dermed er omfattet af medlemmernes ret til sagsindsigt. Tilsvarende må antages at gælde for sagsmateriale i sager, hvori borgmesteren har afgivet indstilling til kommunalbestyrelsen, fordi sagen ikke henhører under et udvalg. Dette omfatter navnlig sager om kommunalbestyrelsens egne forhold, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 214.



2.3.3.3.4 Betydningen af, at sagsmateriale er forevist på en skærm el.lign.

De omhandlede PowerPoints har – bortset fra PowerPoints, som på et enkelt møde blev udleveret til mødedeltagerne – alene været forevist deltagerne i forhandlingsudvalget på en skærm el.lign. under møderne. De er ikke blevet overgivet dem fysisk eller på nogen tilsvarende måde, herunder f.eks. elektronisk.

I den anledning skal Social- og Indenrigsministeriet bemærke, at ministeriet ikke er enig i det i Randers Kommunes notat af 15. juli 2014 til Statsforvaltningen anførte, hvorefter spørgsmålet om, hvorvidt der er adgang til sagsmateriale efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, afgøres efter samme kriterier, som lægges til grund ved afgørelsen af, hvorvidt et internt dokument afgives efter offentlighedslovens § 23, stk. 2. Det er således ikke efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse afgørende, hvorvidt dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en modtager eller gjort tilgængeligt på en måde, der er ganske ligestillet hermed. Se om forståelsen af begrebet "afgives" i offentlighedslovens § 23, stk. 2, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 412 f.

Det er således efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke afgørende for, om sagsmateriale foreligger i endelig form efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse eller i øvrigt er omfattet af retten til sagsindsigt efter bestemmelsen, hvem der har haft fysisk eller tilsvarende rådighed over materialet.

Derimod kan det, som det fremgår ovenfor i afsnit 2.3.3.3.1 og 2.3.3.3.2, være af betydning for, om sagsmateriale foreligger i endelig form, om det har været forelagt eller forevist kommunalpolitiske organer eller kommunalbestyrelsesmedlemmer på en sådan måde, at de har haft mulighed for at sætte sig ind i eller gøre sig bekendt med materialet. Dette omfatter også forelæggelse eller forevisning af materialet på en skærm el.lign. f.eks. under møder, hvor materialet er blevet anvendt som supplement til en mundtlig præsentation.

2.3.4. Konklusion vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt PowerPoints, som forvaltningen foreviste medlemmer af byrådet på en skærm el.lign. under møder i forhandlingsudvalget, var omfattet af sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse

Det er på baggrund af det anførte Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at PowerPoints vedrørende Randers Kommunes skolestruktur, som forvaltningen havde forevist nogle af byrådets medlemmer på en skærm el.lign. under møder i forhandlingsudvalget, var omfattet af retten til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Derfor var det ikke i overensstemmelse med § 9 i lov om kommunernes styrelse, at Randers Kommune den 19. maj 2014 meddelte Kasper Fuhr Christensen afslag på sagsindsigt i sådanne PowerPoints.

Det fremgår af sagen, at Randers Kommune i oktober 2014 offentliggjorde en række af de PowerPoints, som var forevist på møder i forhandlingsudvalget.

Det fremgår af Randers Kommunes oplysninger i forbindelse med offentliggørelsen, at antallet af PowerPoints ikke stemte overens med antallet af møder i forhandlingsudvalget, og at der således ikke blev offentliggjort et sæt PowerPoints pr. afholdt møde. Dette skyldes ifølge Randers Kommunes oplysninger, at de foreviste PowerPoints blev anset som dynamiske dokumenter, der blev løbende opdateret og ajourført og genbrugt fra møde til møde.



Social- og Indenrigsministeriet må forstå disse oplysninger således, at kommunen ikke har journaliseret eller i øvrigt bevaret alle de PowerPoints, som blev forevist på møder i forhandlingsudvalget. De anvendte PowerPoints – eller i hvert fald nogle af dem – blev således efter møderne redigeret og ændret med henblik på anvendelse i de følgende møder, uden at man først journaliserede eller på anden måde bevarede den version, som havde været anvendt på det afholdte møde.

Social- og Indenrigsministeriet lægger herefter til grund, at Randers Kommune ikke med offentliggørelsen af en række af de anvendte PowerPoints i oktober 2014 har offentliggjort alle de PowerPoints, der var omfattet af retten til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet lægger endvidere til grund, at kommunen heller ikke længere er i besiddelse af alle de anvendte PowerPoints, og at den således ikke er i stand til at imødekomme anmodningen om sagsindsigt for så vidt angår de PowerPoints, der ikke allerede er offentliggjort.

Social- og Indenrigsministeriet foretager derfor ikke mere i anledning af dette spørgsmål.

Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid anledning til at tage stilling til, om Randers Kommune havde pligt til at journalisere de PowerPoints, som var anvendt i møder i forhandlingsudvalget.

2.4 Spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende PowerPoints var omfattet af journaliseringspligt efter offentlighedsloven

Indledningsvis bemærkes, at Social- og Indenrigsministeriet under hensyn til, at møderne i forhandlingsudvalget fandt sted fra marts 2014 og nogle måneder frem, har lagt til grund, at alle PowerPoints er udarbejdet efter den 1. januar 2014. Ministeriet lægger således til grund, at de udarbejdede PowerPoints er omfattet af offentlighedsloven, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. offentlighedslovens § 42, stk. 1 og 8.

§ 15, stk. 1, i offentlighedsloven, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, har følgende ordlyd:

”§ 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.

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.”

Af bemærkningerne til lovforslaget (L 144, 2012-13, 1. saml.) fremgår bl.a. følgende:

”4.7. Ny bestemmelse om pligtmæssig journalisering

4.7.1. Offentlighedskommissionens forslag

...

4.7.1.3. Særligt om journalisering af interne dokumenter anfører Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.2 (side 873 f.), at interne dokumenter i endelig form – herunder navnlig notater, referater af møder med udenforstående m.v. – vil være omfattet af journaliseringspligten, hvis de pågældende dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen.

Det anføres, at der med udtrykket endelig form navnlig sigtes til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller – hvis dette ikke har været tilfældet – at dokumentet er godkendt af den øverst ansvarlige for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed.



Det anføres desuden, at udkast til interne dokumenter — det vil sige dokumenter af mere foreløbig karakter — normalt ikke vil være omfattet af journaliseringspligten, idet dokumenterne netop på grund af deres foreløbige form og i lyset af sagens øvrige dokumenter i almindelighed ikke vil være af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt (og derfor heller ikke vil kunne have offentlighedens interesse eller en bevaringsmæssig interesse). Det anføres, at dette gælder uanset den form, som dokumentet fremtræder i; det vil sige uanset, om der er tale om et udkast til et notat, notits, mødereferat, indstilling osv. Det bemærkes dog, at såfremt et udkast rent undtagelsesvist må antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, vil det skulle journaliseres.

...

4.7.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.7.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at der skal fastsættes en lovbestemmelse om pligtmæssig journalisering. Ministeriet lægger i den forbindelse ligesom Offentlighedskommissionen vægt på, at en sådan lovregulering så vidt muligt afklarer den tvivl, der kan siges at være med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningssskik skal journaliseres.

Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig, at det skal være en betingelse, for at et dokument skal journaliseres, at »dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt«.

Justitsministeriet kan i den forbindelse også tiltræde det, som Offentlighedskommissionen har anført (jf. pkt. 4.7.1.2) om, at der bl.a. under henvisning til administrative hensyn 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. En sådan margin skal også ses i sammenhæng med, at journalisering varetager hensyn af navnlig ordensmæssig karakter hos forvaltningsmyndighederne (kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn, bevaringsmæssige hensyn m.v.). Journaliseringen varetager således hensyn, som ikke har direkte betydning for omfanget af borgernes ret til aktindsigt, hvilket i øvrigt også følger af, at forvaltningsmyndighederne ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt har pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen.

Med bestemmelsen i § 15 foreslås på den baggrund, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af myndigheden samt interne dokumenter i endelig form, hvis de omhandlede dokumenter har betydning for vedkommende sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

...

4.7.1.4. Med bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2, foreslår Offentlighedskommissionen, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

...

Offentlighedskommissionen har endvidere i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879), overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en frist for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres.

...

Bl.a. under henvisning hertil, og idet interne dokumenter under alle omstændigheder vil skulle inddrages under behandlingen af en aktindsigtsanmodning, finder kommissionen ikke grund til at foreslå en sådan frist for journalisering af interne dokumenter (i endelig form).

...

4.7.2.2. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, jf. således lovforslagets § 15, stk. 2. Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet, om offentlighedsloven ligeledes bør angive, hvornår der skal ske journalisering af interne dokumenter i endelig form. Under henvisning til det, som Offentlig-



hedskommissionen har anført herom, jf. pkt. 4.7.1.4, finder Justitsministeriet imidlertid ikke, at dette spørgsmål bør reguleres i den nævnte bestemmelse i offentlighedsloven.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

...

Til § 15

...

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer, at pligten til at foretage journalisering gælder i forhold til de dokumenter, som myndigheden har modtaget fra eller afsendt til udenforstående, samt myndighedens interne dokumenter, når de foreligger i endelig form. Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.

Det følger af stk. 1, at pligten til at journalisere ikke gælder alle dokumenter, idet journaliseringspligten gælder under forudsætning af, at dokumentet er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter i endelig form, jf. stk. 1, 2. pkt.

Med hensyn til den nærmere forståelse af udtrykket »administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed« henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 6 (side 327 ff.) og pkt. 11.5 (side 345 f.). Det nævnte udtryk indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser, der ikke har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, ikke er omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1.

Med udtrykket »betydning for en sag« sigtes der til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket »betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt« navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget – eventuelt vedhæftet en e-mail.

Journaliseringspligten omfatter imidlertid som nævnt også interne dokumenter i endelig form under forudsætning af, at dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det vil i sagens natur i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det vil dog formentligt i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

...

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller afsendes af forvaltningsmyndigheden henholdsvis foreligger i endelig form. Der er bl.a. i lyset af det skønsmæssige element, som nødvendigvis må indgå, overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter i endelig form.

...

Efter bestemmelsen i stk. 2 skal et dokument omfattet af stk. 1, som en forvaltningsmyndighed har modtaget eller afsendt, journaliseres snarest muligt efter dets modtagelse eller afsendelse.



Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i stk. 1, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning."

Journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, gælder efter bestemmelsens ordlyd for interne dokumenter, der foreligger i endelig form, og som har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det er ikke af betydning for journaliseringspligten, i hvilken form – papirbaseret eller elektronisk m.v. – dokumentet foreligger.

Med udtrykket "betydning for en sag" i offentlighedslovens § 15, stk. 1, sigtes der efter lovbemærkningerne til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket "betydning for sagsbehandlingen i øvrigt" navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi, f.eks. hvis det vedrører egentlige processkridt m.v.

Som det fremgår af de ovenfor citerede lovbemærkninger, vil det i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om det foreligger i endelig form i den forstand, hvori dette begreb anvendes i offentlighedslovens § 15, stk. 1. Det vil dog formentlig i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Se hertil også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 289 ff.

De PowerPoints, som var omfattet af anmodningen om sagsindsigt, var PowerPoints, som forinden anmodningen var blevet forevist til medlemmer af byrådet på møder i forhandlingsudvalget.

Social- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at de omhandlede PowerPoints var interne dokumenter i offentlighedslovens forstand, idet de ikke var afgivet til nogen uden for kommunen, jf. herved offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Social- og Indenrigsministeriet er i besiddelse af en række af de PowerPoints, som blev offentliggjort af Randers Kommune i oktober 2014. Disse indeholder en række oplysninger vedrørende mulige forslag til kommunens nye skolestruktur, herunder om formål, udmøntning, nærmere indhold og betydning for de eksisterende skoler og skoledistrikter samt om bl.a. økonomiske konsekvenser af ændringerne. Det tilføjes, at de omhandlede PowerPoints efter offentliggørelsen i oktober 2014 ikke længere var interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af kommunens oplysninger til sagen,⁷ at de omhandlede PowerPoints har været anvendt i forbindelse med forskellige partigrupperes drøftelser i første halvdel af 2014 af principper for en fremtidig skolestruktur, og at forvaltningen herefter kunne fremlægge et konkret forslag til fremtidig skolestruktur i henhold til de drøftede principper. I forbindelse med de politiske drøftelser ydede forvaltningen ifølge kommunen teknisk bistand og gav udtryk for mulige konsekvenser ved udmøntning af forskellige scenarier.

Social- og Indenrigsministeriet lægger herefter til grund, at de omhandlede PowerPoints var af betydning for den indholdsmæssige del af sagen om kommunens fremtidige skolestruktur, jf. herved offentlighedslovens § 15, stk. 1.

⁷ Se den forklarende tekst fra kommunens hjemmeside fra oktober 2014, som er citeret ovenfor under afsnit 1.



Social- og Indenrigsministeriet lægger endvidere til grund, at dokumenterne i hvert fald på det tidspunkt, hvor de havde været forevist på møder i forhandlingsudvalget, var endelige interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1. Ministeriet lægger herved – ud over dokumenternes indholdsmæssige betydning – vægt på, at dokumenterne på dette tidspunkt som anført i afsnit 2.3.4 forelå "i endelig form", jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, og at de havde været forelagt medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er kommunens øverste organ. I den forbindelse har ministeriet tillagt det betydning, at kommunalbestyrelsen er et politisk valgt kollegialt organ, hvorfor det kan være særligt vigtigt at bevare dokumenter, der er forevist nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer, således at den politiske proces kan dokumenteres, og således at medlemmers ret til sagsindsigt efter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse ikke gøres illusorisk.

De foreviste PowerPoints var således på det anførte tidspunkt omfattet af journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1.

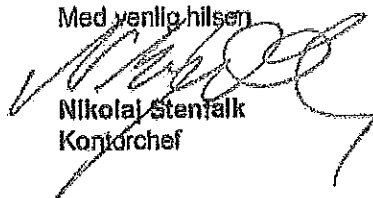
Ministeriet finder videre anledning til at bemærke, at også de hensyn af navnlig ordensmæssig karakter (kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn, bevaringsmæssige hensyn m.v.), som varetages med journaliseringspligten, taler for, at der burde være sket journalisering af de foreviste PowerPoints. Efter ministeriets opfattelse gælder det navnlig hensynet til at kunne dokumentere, hvilket materiale der konkret var blevet præsenteret af forvaltningen for kommunalbestyrelsesmedlemmerne på de enkelte møder i forhandlingsudvalget, hvilket må anses for at være af betydning for sagsbehandlingen i øvrigt, jf. herved betingelsen i offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Det forhold, at de PowerPoints, der blev forevist forhandlingsudvalget, var omfattet af journaliseringspligten i de versioner, som blev forevist forhandlingsudvalget på de enkelte møder, indebærer, at de pågældende PowerPoints ikke senere måtte kasseres eller ændres til nye versioner med henblik på brug i senere møder, uden at den version, der havde været forevist, samtidig blev bevaret.

På grundlag af Randers Kommunes oplysninger om, at kommunen ikke i oktober 2014 var i besiddelse af alle de PowerPoints, der var blevet forevist på møderne, idet de blev anset som dynamiske dokumenter, der blev løbende opdateret og ajourført og genbrugt fra møde til møde, er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen ikke har overholdt sin journaliseringspligt i sagen med hensyn til alle de PowerPoints, der blev forevist på møder i forhandlingsudvalget.

Kopi af dette brev er sendt til byrådsmedlemmerne Kasper Fuhr Christensen, Jens Laursen, Bjarne Overmark, Kim Kristensen, Daniel Madié, Mogens Nyholm og Charlotte Broman Mølbæk samt til KL.

Med venlig hilsen



Nikolaj Stentoft
Kontorchef