



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Helgelandssykehuset HF
Postboks 601

Deres ref

Vår ref
19/1939-11

Dato
9. juli 2019

Helgelandssykehuset - klagesak innsyn – tilbakesending

Det vises til klage datert 4. juni 2019 fra Hanne Nora Nilssen på delvis avslag på innsynskrav av 10. april 2019 og oversendelse av klagen datert 25. juni 2019 fra Helgelandssykehuset samt vedlagte dokumenter. Departementet har også mottatt brev fra Hanne Nora Nilssen datert 5. juli 2019.

I forbindelse med utredningsarbeidet som pågår i Helgelandssykehuset HF om fremtidig struktur og lokalisering av spesialisthelsetjenesten på Helgeland (2025-prosessen), vedtok styret i helseforetaket at en såkalt alternativskillende økonomisk analyse skulle gjennomføres. Administrasjonen ved administrerende direktør effektuerte bestillingen gjennom avrop på rammeavtaler som administreres av Sykehusbygg HF. Oppdraget med å bistå Helgelandssykehuset i arbeidet med analysen ble gitt til konsulentfirmaet Deloitte. Arbeidet pågikk i perioden 4. mars til 27. mars 2019. Analysen ble levert i form av en presentasjon i styremøte 27. mars 2019.

Hanne Nora Nilssen begjærte 10. april innsyn i følgende dokumenter:

- Deloitte-rapporten (Alternativskillende økonomisk analyse)
- Dokumenter/beregninger som ligger til grunn for det som presenteres i rapporten
- Skriftlig dokumentasjon mellom Helgelandssykehuset og Deloitte i tilknytning til arbeidet med rapporten.

Nilssen fikk 15. mai 2019 delvis innsyn i rapporten, med unntak av enkelte lønnsopplysninger etc. Innsyn i de beregninger som ligger til grunn for det som presenteres i rapporten og krav om innsyn i e-postkommunikasjon mellom sykehuset og Deloitte ble avslått.

Postadresse
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo
postmottak@hod.dep.no

Kontoradresse
Teatergt. 9
www.hod.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
983 887 406

Avdeling
Helserettsavdelingen

Saksbehandler
Anne Sofie H. von
Düring
22 24 87 17

**Sykehusets begrunnelse for avslag på innsyn i lønnsopplysninger etc. -
Alternativskillende økonomisk analyse**

Innsyn i verdivurdering av den enkelte eiendom, anslag over lønnskostnader etc. ble avslått med grunnlag i offentlighetsloven § 23 første ledd. Sykehuset fremfører:

"Dette er informasjon som, hvis den blir kjent, kan skade Helgelandssykehusets framtidige forhandlingsposisjon hvis og når eiendommer skal selges. Et forsiktig verdianslag i dag, kan, dersom det blir kjent, bidra til å sette en grense for hva potensielle kjøpere er villig til å tilby, og dermed redusere Helgelandssykehusets økonomiske evne til å realisere beslutningen som vil komme i 2025 – prosessen. Tilsvarende kan anslåtte lønnsopplysninger sette skranker for Helgelandssykehusets forhandlingsrom med mulige ansatte om lønnsforhold. Det kan imidlertid vurderes å gi innsyn i dette når eventuelt aktuelle eiendommer er avhendet og forhandlinger om lønn med mulig framtidige ansatte er gjennomført. Inntil da vil [...] Helgelandssykehuset HF [...] som offentlig finansiert virksomhet ivareta en forhandlingsposisjon som sikrer mest mulig effektiv ressursbruk. Merinnsyn er vurdert men Helgelandssykehuset vurderer hensynet til egen økonomi og forhandlingsposisjon som mer tungtveiende enn offentlighetens interesse i disse opplysningene. Helgelandssykehuset fastholder vedtaket om å unnta disse opplysningene fra offentligheten."

Nilssen mener at det er feilaktig å sladde slike opplysninger, og at lønnsutgifter kvadratmeterpris etc. er informasjon som i dag er tilgjengelig og mulig å hente inn. Det kan derfor ikke være korrekt å henvise til offentlighetsloven § 23 første ledd og unnta disse tallene fra innsyn.

Sykehusets begrunnelse for avslag på innsyn i beregninger/formler som ligger til grunn for rapporten

Som grunnlag for avslag på innsyn fremfører sykehuset:

"Regnearkene i Excel er levert av konsulentfirmaet Deloitte til Helgelandssykehuset HF i forbindelse med innsynskravet og påfølgende klage på innsyn. Regnearkene er bygget opp med formler og sammenhenger som er å betrakte som konkurransesensitiv informasjon for leverandøren av analysen – Deloitte. Deloitte har selv utviklet metodikken formlene/sammenhengene som er brukt i analysen, og mener dette er en del av Deloittes egenartede forretningsgrunnlag, som, dersom de blir kjent, kan brukes av andre og dermed skade Deloittes konkurranseposisjon for tilsvarende oppdrag. Helgelandssykehuset oppfatter dette å være i kjernen av virkeområdet til taushetsplikten og riktig hjemmelsgrunnlag for å nekte innsyn i disse opplysningene er offl. § 13 jf. fvl. § 13, første ledd nr. 2, taushetsplikt. Helgelandssykehuset har ikke inngående kjennskap til hvilken metodikk ulike konsulenthus bruker ved slike analyser og har ikke grunnlag for å overprøve Deloittes vurdering av at dette er informasjon som kan føre til tap i fremtidige konkurranser om tilsvarende oppdrag dersom den blir kjent. Helgelandssykehuset fastholder sitt vedtak."

Sykehusets begrunnelse for avslag på innsyn i e-postkommunikasjon

Sykehuset fremfører:

"I arbeidet med den alternativskillende økonomiske analysen som pågikk fra 5. mars 2019 til 27. mars 2019, hadde Helgelandssykehuset HF ved hhv eiendomsdirektør Bjørn Bech-Hansen og fagdirektør Fred Mûrer løpende dialog med Deloitte per telefon og e-post.

Innsyn i e-postkorrespondansen i nevnte periode ble nektet prinsipalt fordi korrespondansen ikke er å regne som saksdokument i offentleglova/forvaltningslovens forstand.

Korrespondansen er heller ikke vurdert som arkivverdig av Helgelandssykehuset, og ikke arkivert eller journalført. Subsidiært må e-postkorrespondansen anses som interne dokumenter som kan unntas med grunnlag i offl. § 14, første ledd. Prinsipalt mener Helgelandssykehuset e-postene er under den nedre grense for hva som kan anses som saksdokument etter offentleglova. E-postene (Dokumentsamling 42-43) er slik Helgelandssykehuset HF ser det:

- 1. å betrakte som muntlig kommunikasjon.*
- 2. ha et innhold som dreier seg om praktiske opplysninger uten direkte betydning for saken.*
- 3. ha et innhold som ut over praktiske opplysninger dreier seg om avklaringer uten direkte betydning for saken.*

Sykehuset viser her til Sivilombudsmannen som ifølge sykehuset sier det slik:

«Dokumenter som kun inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for saken, faller utenfor saksdokumentbegrepet. Dette vil etter omstendighetene kunne være aktuelt for bl.a. e-brev og SMS-er som utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken. Basert på en alminnelig språkforståelse synes det ikke uten videre naturlig å anse slike meldinger som «saksdokumenter», og hensynene bak reglene om dokumentoffentlighet gjør seg heller ikke gjeldende i like sterk grad som for dokumenter som inneholder opplysninger og anførsler knyttet til selve saken som forvaltningsorganet behandler. Sett hen til at slik utveksling av praktisk informasjon mv. må antas å foregå i betydelig omfang i den offentlige forvaltning, tilsier også effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse.»

"Subsidiært mener Helgelandssykehuset e-postene er å regne som interne dokumenter. Deloitte er innleid av Helgelandssykehuset HF for å utføre analysen på vegne av Helgelandssykehuset, og må i dette oppdraget anses å være en del av Helgelandssykehuset HF. Deloitte er leid inn tilsvarende en midlertidig ansatt kan ansettes, fordi Helgelandssykehuset har et kortvarig behov for kompetanse og ressurser som foretaket ikke selv har"

Nilssen mener det ikke er grunnlag til å unnta denne informasjon fra offentligheten. Hun viser til at det bør legges vekt på meroffentlighet, da denne saken er av stor betydning for alle innbyggere på Helgeland.

Departementets vurderinger

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende prinsipp i all offentlig forvaltning, og skal blant annet ivareta demokratihensyn, kontrollhensyn og rettssikkerhetshensyn. Åpenhet rundt offentlige dokumenter og beslutningsgrunnlag er nødvendig for å skape tillit til offentlig forvaltning. Hemmelighold kan lett føre til mistanke om at ikke alt foregår som det bør. Et forvaltningsorgan kan derfor bare nekte innsyn i et dokument dersom det er hjemmel i lov eller i medhold av lov.

Utgangspunkt for departementets vurdering av saken er offentlighetsloven § 3 første ledd som fastslår:

"Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ."

Innsyn i Deloitte-rapporten - Alternativskillende økonomisk analyse

Offentlighetsloven § 23 første ledd åpner for å nekte innsyn når dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiforvaltningen til organet. Det fremgår av veiledningen til offentlighetsloven at unntaket verner om de privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjoner, og at de gjelder både ved kjøp og salg og ved avtaleforhandlinger mer generelt. Det er et vilkår for å kunne gjøre unntak at de aktuelle opplysningene har et konkurranseaspekt. Videre fremgår at innsyn i opplysningene må medføre fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillingen til organet i den aktuelle saken eller i fremtiden blir svekket, slik at kostandene blir større eller gevinsten mindre. Det fremgår også at kravet om unntak må være påkrevd. Det innebærer ifølge veiledningen at det må foreligge en ganske så konkret fare for at innsyn vil kunne skade de interessene som et unntak skal verne, og at skaden må være av et visst omfang.

Departementet kan vanskelig se at innsyn i rapportens anslag over lønn, inkludert helgetillegg, individuelle tillegg etc. for helsepersonell (leger, sykepleiere etc.) ved nyansettelser, vil sette skranker for Helgelandssykehusets forhandlingsrom. Departementet antar at sykehusets lønnstilbud ved nyansettelser til enhver tid vil ta utgangspunkt i markedslønnen eller tarifflønnen ved tidspunktet for ansettelse, og at de anslagene som fremgår av rapporten ikke vil være bindende eller skape forventninger ut over dette. Av hensyn til en åpen og transparent forvaltning mener departementet at det i sin alminnelighet bør gis innsyn i slike opplysninger. Eventuelt unntak fra dette utgangspunktet bør begrunnes særskilt.

Departementet ser at et forsiktig verdianslag på eiendommer som eventuelt skal selges vil kunne gi aktuelle tilbydere signal om hvilke grense/minimumsgrense eiendommene kan

selges for. Det vil imidlertid være opp til den enkelte tilbyder å vurdere hvilken pris vedkommende er villig til å betale for det som legges ut for salg, ut fra markedsprisen og etterspørselen på kontraktstidspunktet/salgstidspunktet.

Offentlighet rundt slike opplysninger kan, slik departementet vurderer det, bidra til skape tillit til offentlig forvaltning. På den andre siden kan departementet vanskelig se at en offentliggjøring kan medføre skader av et slikt omfang at det er påkrevd å unnta de fra innsyn.

Departementet ber om at sykehuset gjør en ny og konkret vurdering av innsynsspørsmålet.

Innsyn i beregninger som ligger til grunn for rapporten

Opplysninger som er omfattet av taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn etter offentlighetsloven § 13 første ledd. Drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningene angår er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 nr. 2.

Departementet finner ikke grunn til å overprøve sykehusets vurdering av dette spørsmålet og legger til grunn at de beregninger/formler som ligger til grunn for rapporten omfattes av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 nr. 2.

Sykehusets avslag på innsyn i beregninger som ligger til grunn for rapporten opprettholdes.

Innsyn i e-postkommunikasjon

Etter departementets vurdering må de aktuelle dokumentene betraktes som saksdokumenter i henhold til offentlighetsloven. Departementet viser til at dokumentene inneholder tema for møter, møtereferat, tekstutkast etc. Det vises til offentlighetsloven § 4 første og andre ledd:

Et dokument i offentlighetslovens forstand er "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."

Et saksdokument for organet er "dokument som er komme inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt"

Hvorvidt dokumentene er journalført eller ikke har ikke betydning, jf. veiledning til offentlighetsloven punkt 4.4.2.3.

Departementet kan ikke se at e-post utveksling mellom sykehuset og Deloitte kan behandles som interne dokumenter etter offentlighetsloven § 14 første ledd. Deloitte må slik departementet vurderer det anses som en selvstendig oppdragstaker. Departementet viser til at Deloitte fikk oppdraget gjennom avrop på rammeavtaler som administreres av

Sykehusbygg HF. Så langt departementet kjenner til forelå det ingen tett integrering i prosjektgruppen, ansettelsesavtale el. med medarbeiderne i Deloitte. Departementet vil også vise til Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) punkt 6.4.2. der spørsmålet om unntak fra innsynsrett for oppdrag som innhentes utenfra blir belyst. Blant annet fremgår:

"Departementet meiner på denne bakgrunn at utgangspunktet bør vere at det ikkje kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som blir innhenta utanfrå, aleine av den grunn at dokumentet er til bruk for den interne saksførebuinga hos mottakaren. Problemet med unntaka [...] i gjeldande lov er at desse gir høve til å gjere unntak for dokument til den interne saksførebuinga som blir innhenta utanfrå, sjølv om omsyna som grunn gir unntakshøvet, ikkje gjer seg gjeldande i det konkrete tilfellet. Dette blir rett nok i nokon grad bøtt på gjennom meirinnsynsregelen [...]. Denne regelen inneber at forvaltninga, sjølv om det er høve til gjere unntak for eit dokument, skal vurdere om det likevel bør bli gitt heilt eller delvis innsyn i dokumentet. Meirinnsynsregelen inneber likevel ikkje at forvaltninga har plikt til å gi innsyn i eit dokument som er omfatta av unntakshøvet for interne dokument utanfrå. I praksis har ikkje meirinnsynsregelen på ein effektiv måte bøtt på at unntakshøvet etter gjeldande [...] ofte femner om tilfelle der det ikkje ligg føre nokon verkeleg grunn til å nekte innsyn.

Etter departementet sitt syn vil det vere ei betre løysing, både i høve til å oppnå auka innsyn og i høve til kva for administrative og økonomiske ulemper forvaltninga vil bli påført, å stramme inn på sjølve unntaksvilkåra for dokument til den interne saksførebuinga utanfrå enn å følgje forslaget frå utvalsfleirtalet om å innføre reglar om innsyn i faktiske opplysningar i slike dokument."

Departementet mener at eventuelt unntak for innsyn i e-postene kan vurderes etter offentlighetsloven § 15 andre og tredje ledd.

Det følger av andre ledd at det kan gjøres unntak for "delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg ivaretaking av det offentlege sine interesser i saka."

Unntak for innhenting av dokument følger av § 15 tredje ledd.

Spørsmålet om innsyn i e-postene mellom Helgelandssykehuset og Deloitte sendes tilbake for ny behandling.

Konklusjon

Helgelandssykehusets avslag på innsyn i beregninger som ligger til grunn for det som presenteres i rapporten opprettholdes.

Helgelandssykehusets vedtak om delvise avslag om innsyn i Deloitte-rapporten (Alternativskillende økonomisk analyse), samt skriftlig dokumentasjon mellom Helgelandssykehuset og Deloitte i tilknytning til arbeidet med rapporten, oppheves.

Spørsmålene om innsyn i Deloitte-rapporten (Alternativskillende økonomisk analyse), samt skriftlig dokumentasjon mellom Hegelandssykehuset og Deloitte sendes tilbake til sykehuset for ny behandling.

Med hilsen

Geir Helgeland (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne Sofie H. von Düring
seniorrådgiver

Kopi: Hanne Nora Nilssen (hnnilsse@online.no)

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer