



KRISTIANSAND KOMMUNE

Postboks 4
4685 NODELAND

Saksbehandler, innvalgstelefon

Gro Stensæter, 38 17 62 58

Statsforvalterens behandling av klage over avslag på innsyn i skolebudsjett for tidligere Sogndalen kommune i perioden 2018-2020

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her 4. oktober 2022.

Statsforvalteren opprettholder kommunens vedtak.

Sakens bakgrunn og Statsforvalterens myndighet

Preben Olsen fremmet i e-post datert 26. august 2022 krav om innsyn i budsjettene til skolene Tunballen, Rosseland, Finstrand og Sogndalen ungdomsskole i tidligere Sogndalen kommune, nå Kristiansand kommune, for årene 2018, 2019, og 2020. Bakgrunnen for innsynskravet er sammenligning av skolebudsjettene før og etter tvangssammenslåingen med Kristiansand kommune. Ifølge innsynskravet er Olsen med i en gruppe som jobber for reversering av tidligere Sogndalen kommune.

Kristiansand kommune ga i vedtak datert 16. september 2022 innsyn i offentlig tilgjengelig informasjon, herunder «Sogndalen Økonomiplan med handlingsprogram 2018-2021 – Årsbudsjett 2018», «Sogndalen Økonomiplan med handlingsprogram 2019-2022 – Årsbudsjett 2019» og «Kristiansand Budsjett og økonomiplan for 2020-2023». Videre ble det ikke gitt innsyn i en mer detaljert dokumentasjon av de aktuelle skolenes budsjett, da det ifølge kommunen medfører en utredning som de ikke har grunnlag til/for å gjennomføre. Kommunen viser til at det er Statsforvalteren i Agder som har fått i oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet å utrede konsekvenser av en eventuell deling av Kristiansand kommune.

Olsen fremmet i e-post datert 16. september 2022 et nytt krav til kommunen om innsyn i budsjettene til hver enkeltskole i tidligere Sogndalen kommune.

Kommunen ga i vedtak datert 21. september 2022 avslag på innsyn med hjemmel i offentleglova (offl.) § 9. Begrunnelsen for avslag var at en sammenstilling av de aktuelle opplysningene ikke kan gjøres med enkle fremgangsmåter.

Kommunens vedtak ble påklaget av Olsen i e-post datert 29. september 2022. Vi viser til klagen.



Kommunen tok ikke klagen til følge i forberedende klagebehandling av 4. oktober 2022. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Statsforvalteren etterspurte i e-post datert 18. oktober 2022 ytterligere opplysninger fra kommunen, med frist satt til 25. oktober 2022, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 33 femte avsnitt. Dette da vi vurderte at saken ikke var godt nok opplyst, jf. fvl. § 17.

Vi etterspurte følgende redegjørelse fra kommunen:

- 1. En ytterligere beskrivelse av hvilke søk kommunen må foreta, og hvordan dette gjøres. Vi ønsker også en redegjørelse for hvorfor kommunen skriver at materialet ikke er tilgjengelig i Nye Kristiansand kommune.*
- 2. Et mer nøyaktig estimat over hvor lang tid søkene og sammenstillingen vil ta. Kommunen kan da, hvis mulig, for eksempel finne budsjettet for én skole, og på den måten kartlegge hvor lang tid arbeidet med fremskaffelse av etterspurt informasjon og sammenstillingen av dette vil ta.*

Statsforvalteren mottok svar fra kommunen i brev datert 24. oktober 2022. Vi viser til brevet.

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, og i den forbindelse ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre avsnitt første setning. Statsforvalteren kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. fvl. § 34 fjerde avsnitt.

Statsforvalterens vurdering

Lovens virkeområde

Statsforvalteren er klageinstans for saker som gjelder kommunale eller fylkeskommunale avgjørelser etter offentleglova, jf. offl. § 32.

Klagerett og klagefrist

Statsforvalteren legger, på bakgrunn av opplysningene i saken, til grunn at klager har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

Klagers anførsler

Klager anfører at det ikke burde være en stor utredning for kommunen å få tak i budsjettene til hver enkelt skole i tidligere Sogndalen kommune. Klager har vært i kontakt med flere rektorer, og oppgir at de får beskjed hvert år om totalbeløpet på budsjettet som legges inn i datasystemet. Klager mener at budsjettene derfor bør være lagret en plass, og rimelig enkle å fremskaffe. Klager anfører at forklaringen på avslaget må være de store budsjettkuttene som samtlige skoler har måtte innfinne seg i etter sammenslåingen, og at kommunen ikke ønsker offentliggjøring. Klager gjør gjeldende at denne informasjonen er viktig for alle foreldre som har eller skal ha barn på skole i Sogndalen, og at informasjonen kan ha stor betydning for hva som blir utfallet av en eventuell folkeavstemning om deling av Kristiansand kommune.

Sakens opplysning

Saken anses tilstrekkelig opplyst etter fvl. § 17, og Statsforvalteren finner derfor å kunne avgjøre den på grunnlag av de opplysningene som foreligger.

Innsynsrett

Formålet med loven er etter offl. § 1 blant annet å legge til rette for en åpen og gjennomiktig offentlig virksomhet, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten.



Videre er hovedregelen etter offl. § 3 at forvaltningens dokumenter, herunder saksdokument, journaler og liknende register for organet, skal være åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Dokumentbegrepet er teknologinøytralt, og omfatter alle typer informasjon, jf. offl. § 4 første avsnitt.

Dersom informasjonen det bes om innsyn i kun finnes i forvaltningsorganets database, og ikke i et eksisterende dokument, plikter forvaltningen å foreta en sammenstilling av informasjonen dersom dette kan gjøres med enkle fremgangsmåter, jf. offentleglova § 9. Resultatet av en sammenstilling vil bli et nytt saksdokument etter offl. § 4.

Etter offl. § 11 skal organet vurdere om innsyn kan gis helt eller delvis (merinnsyn), selv om det er anledning til å gjøre unntak. Det sistnevnte gjelder naturlig nok ikke for opplysninger der det foreligger plikt til å nekte innsyn, f.eks. taushetsplikt.

Vurdering av unntak etter offl. § 9

Det følger av offl. § 9 at:

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

Statsforvalteren legger etter det opplyste til grunn at opplysningene det bes om innsyn i, herunder budsjettene til skolene Tunballen, Rosseland, Finstrand og Sogndalen ungdomsskole i tidligere Sogndalen kommune for årene 2018, 2019, og 2020, ikke finnes i et eksisterende dokument. Det må derfor foretas en sammenstilling av aktuelle opplysninger i kommunens database, og innsynskravet vurderes følgelig opp mot offl. § 9.

Det følger av forarbeidene¹ at vilkåret «enkle fremgangsmåter» knytter seg til den arbeidsbelastning det vil medføre for forvaltningen å etablere sammenstillingen. Vilkåret vil være oppfylt der sammenstillingen kan gjøres utelukkende ved hjelp av databaserte løsninger som kan settes i gang ved hjelp av enkle kommandoer. Dersom sammenstillingen krever mer tidkrevende manuelle operasjoner, for eksempel der en saksbehandler selv må gå inn og vurdere hva slags opplysninger som skal sammenstilles, vil vilkåret ikke være oppfylt. Det må gjøres en konkret vurdering av om vilkåret er oppfylt, og formålsparagrafen i offl. § 1 kan komme inn som et moment. Arbeid som må utføres etter at dokumentet er etablert, tas ikke med i vurderingen. Dette gjelder for eksempel arbeid med å vurdere om det er taushetsbelagte opplysninger i dokumentet.² Om tidsbruken er det i juridisk teori³ gitt uttrykk for at det er «grunn til å tro at kravet til arbeidsinnsats fra saksbehandleren knyttet til sammenstillingen er betydelig lavere enn et halvt dagsverk». Sivilombudet⁴ har i tidligere uttalelser lagt til grunn at en arbeidsbelastning på seks til ti timer ligger utenfor det som må anes som «enkle fremgangsmåter» etter offl. § 9.

Kommunen har vurdert det slik at sammenstillingen ikke kan gjøres med enkle fremgangsmåter, og viser til at materialet i dette tilfellet ikke er tilgjengelig i Nye Kristiansand. Kommunen oppgir at de har forsøkt å imøtekomme innsynskravet, men at en innhenting og sammenstilling vil medføre mer enn en arbeidsbelastning på over en arbeidsdag.

¹ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) på side 127.

² Sivilombudets sak 2016/721.

³ Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 9.

⁴ Sivilombudets sak 2020/845, jf. Sivilombudets sak 2016/2789.



Videre har kommunen i brev datert 24. oktober 2022 redegjort ytterligere for hvorfor sammenstillingen ikke kan gjøres med «enkle fremgangsmåter», jf. offl. § 9. Kommune peker på følgende forhold:

- *Budsjettdokumentene fra tidligere Songdalen kommune spesifiserte ikke budsjettet ned til den enkelte skole.*
- *Budsjetter fordelt ned på hver enkelt skole for perioden som etterspørres ligger ikke enkelt tilgjengelig i de IT-systemene kommunen benytter i dag. Databasen som ble brukt av tidligere Songdalen og Kristiansand kommuner ble stengt i 2021. Søk i disse databasene vil kreve særskilt tilgang, og må gjøres i samarbeid med personer som er kjent med ansvarsstrukturen i gammel kommune.*
- *Det man definerer som et skolebudsjett er ikke et avklart begrep og konstant størrelse. Det er svært ulike forutsetninger som lå til grunn for skolebudsjettene i hver av de tre tidligere kommunene. Organisering av tjenesten er endret i ny kommune, og hvor ulike budsjettposter er lagt, og utgiftsarter føres, var ulikt, og er endret med tanke på hva som belastes sentralt, hos andre tjenester/avdelinger eller på den enkelte skole. Det gjelder blant annet strøm, bygg, renhold, støttetjenester, IT, særskilt språkopplæring osv. Det er også andre forhold som påvirker budsjettet for hver skole og vil endre seg fra skoleår til skoleår slik som elevtall, elever med særlige behov og andre forhold som gjør at budsjettet fra ett år til et annet ikke kan sammenlignes.*

Kommunen oppsummerer videre at det å sammenstille relevante og riktige tall for driftsrammene for skolene i perioden 2018 – 2020 ikke lar seg gjøre ved å hente frem et definert og avgrenset tall fra en database. Det vil ifølge kommunen kreve en saksbehandling som inneholder datainnhenting fra tidligere databaser, vurderinger, beregninger og kvalitetssikring. Selv om dette arbeidet gjøres, vil budsjettene likevel ikke bli sammenlignbare ut fra at eksakte kostnader på utgifter som har vært håndtert ulikt i budsjettene ikke lar seg eksakt beregne.

Når det gjelder tidsbruk i saken, skriver kommunen at denne konkrete saken allerede har medført 10 timer for å undersøke hva som foreligger av informasjon, med flere personer involvert. Det oppgis at saksbehandler må forvente å bruke 2-3 dager på arbeidet med sammenstilling, og at det i tillegg må involveres flere andre personer med kjennskap både til nåværende og tidligere kommune. Kommunen mener at hvis man tar i betraktning tid som allerede er brukt, og gjenstående arbeid, er anslått tidsbruk ca. 30 timer. Kommunen mener også at informasjonen ikke vil kunne bli helt korrekt, og noe kommunen kan innestå for med sikkerhet.

Statsforvalteren tar utgangspunkt i kommunens redegjørelse over, og legger på denne bakgrunn til grunn at en sammenstilling av relevante og riktige tall for driftsrammene for skolene Tunballen, Rosseland, Finland og Sogndalen ungdomsskole i perioden 2018-2020 vil kreve en saksbehandling som medfører 2-3 arbeidsdager. Etter offl. § 1 er formålet med loven som nevnt å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten. Statsforvalteren ser betydningen for klager og offentligheten med å få innsyn, da sammenstillingen kan være relevant for arbeidet med reversering av tidligere Sogndalen kommune. Vi er likevel av den oppfatning at kommunen har gjort grundige undersøkelser i forsøk på å imøtekomme innsynskravet, og at en arbeidsbelastning på 2-3 dager med sammenstilling av opplysninger er mer enn det som kan forventes etter offl. § 9. Som kommunen skriver vil heller ikke en slik sammenstilling av opplysninger kunne bli helt korrekt. Med henvisning til lovkommentarer og Sivilombudets uttalelser som vist til over, finner vi dermed at sammenstilling ikke kan gjøres med «enkle fremgangsmåter».

Etter Statsforvalterens vurdering har klager ikke rettslig grunnlag for å kreve en sammenstilling av de aktuelle opplysningene i medhold av offl. § 9.



Merinnsyn

Etter offl. § 11 skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Det avgjørende for vurderingen er om «omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». For å kunne nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for dette⁵. Bestemmelsen i offl. § 11 gir uttrykk for et generelt prinsipp.

For offl. § 9 er det presisert i rettskilder at klageinstansen bør vise tilbakeholdenhet med å pålegge et organ å utarbeide en sammenstilling når vilkårene i offl. § 9 ikke er oppfylt. Det følger videre av lovkommentar⁶ til offl. at:

(...) dersom vilkårene for å etablere en sammenstilling ikke er oppfylt, går man etter vårt syn utover det man med rimelighet kan legge i merinnsyn dersom klageinstansen pålegger det underordnede organ å lage dokumentet.

Statsforvalteren gjentar at selv om innsyn har betydning for klager og offentligheten i forbindelse med reversering av tidligere Sogndalen kommune, fremstår saken slik at kommunen ikke enkelt kan lage en sammenstilling som langt på vei gir korrekt/ god informasjon til klageren. Da klageinstansen i tillegg bør vise tilbakeholdenhet med å pålegge kommunen å utarbeide en sammenstilling etter offl. § 9, finner på denne bakgrunn at det ikke gis merinnsyn.

Statsforvalterens vedtak

Kristiansand kommunes vedtak av 21. september 2022 om avslag på innsyn opprettholdes under henvisning til begrunnelsen over. Det gis ikke innsyn. Klagen tas dermed ikke til følge.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28 tredje avsnitt. Partene har fått informasjon om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive (e.f.)
seniorrådgiver

Gro Stensæter
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Preben Olger Olsen

Svarttjønnheia 82

4645

Nodeland

⁵ Ot.prp. nr.102 (2004-2005) side 129.

⁶ Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 9. Se også tolkningsuttalelse fra lovavdelingen av 22. mars 2017, brevdato 21. november 2016, ref.: 15/1123 EO OKL/mk om §§ 9 og 12 - Vurdering av diverse spørsmål knyttet til offentliglova § 9 og § 12 bokstav b.