

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.:

Vår ref.:
2019/1062-57

Saksbehandler/dir.tlf.:
Tore Bratt /

Dato:
25.06.2019

Oversendelse av klager på delvis avslag/avslag på innsynskrav

Kort om bakgrunnen for saken

I forbindelse med utredningsarbeidet som pågår i Helgelandssykehuset HF om framtidig struktur og lokalisering av spesialisthelsetjenesten på Helgeland – heretter kalt 2025-prosessen – vedtok styret i helseforetaket at en såkalt alternativskillende økonomisk analyse skulle gjennomføres. Administrasjonen ved administrerende direktør effektiverte bestillingen gjennom avrop på rammeavtaler som administreres av Sykehusbygg HF-Sykehusbygg har prosjektledelsen for 2025-prosessen. Oppdraget med å bistå Helgelandssykehuset i arbeidet med en alternativskillende økonomisk analyse ble av Sykehusbygg HF gitt til konsulentfirmaet Deloitte. Arbeidet med analysen pågikk i perioden 4. mars til 27. mars 2019. Analysen ble levert i form av en presentasjon i styremøte 27. mars 2019. Det var Jan Erik Tveiten, Deloitte, som presenterte analysen for styret.

Begjæring om innsyn – delvis avslag

10.4.19 begjærte Hanne Nora Nilssen innsyn (Dokument 1-8 beskriver dialog) i Deloitte-rapporten (Alternativskillende økonomisk analyse) som ble presentert i siste styremøte, og innsyn i alle dokumenter/beregninger som ligger til grunn for det som presenteres i denne rapporten. Hun begjærte også innsyn i all skriftlig kommunikasjon, inkludert møtereferater/notater, mellom Helgelandssykehuset og Deloitte i tilknytning til arbeidet med denne rapporten.

Nilssen fikk innsyn i rapporten 15.5.19 med tilhørende (Dokument 9-14 beskriver dialog) dokumenter/beregninger som lå til grunn for rapporten som Helgelandssykehuset HF hadde mottatt. Beklageligvis fungerte ikke lenken til nettsiden, men dette ble rettet opp da vi ble gjort oppmerksom på det. Det ble henvist til Sykehusbygg HF for eventuelt annet materiale og grunnlag for beregninger som lå til grunn. Når det gjelder møtereferat og notater ble det i svaret opplyst at det ikke er ført slike etter Skype-møtene mellom Helgelandssykehuset og Deloitte.

Hanne Nora Nilssen sendte 20.5.2019 brev (Dokument 15) til styret i Helgelandssykehuset HF der hun ytret misnøye med å ha fått bare delvis innsyn i det hun etterspurte. Henvendelsen ble behandlet på styremøte samme dag, der sen og mangelfull saksbehandling ble beklaget. 24.5.2019 (Dokument 16) ble Nilssen informert om at utvidet innsyn var vurdert, og Nilssen fikk oversendt et omfattende materiale som samlet var alt underlagsmaterialet for det arbeidet Deloitte hadde gjort for analysen (Dokument 17).

I et svarbrev samme dag – 24.5.2019 – (Dokument 18) presiserer Nilssen at det hun er ute etter er en total oversikt over alle dokumentene til styresaken, inkludert mailer og andre skriftlige dokumenter.

Helgelandssykehuset svarer 28.5.2019 (Dokument 19-21 beskriver dialog) der vi viser til at vi 27.5.2019 hadde oversendt etterspurte dokumenter i post. Forsendelsen inneholdt en redegjørelse for alt arbeidet som var gjort i forbindelse med den økonomiske analysen og alt underlagsmateriale. Samme dag presiserer Nilssen at hun anmodet om utskrift fra journal som viser oversikt over alle journalførte dokumenter i tilknytning til styresak 27/2019. Svar fra Helgelandssykehuset på dette ble gitt 29.5.2019 (Dokument 22). 27.5.19 begjærte Helgelands Blad ved Leif Steinholt (Dokument 24) innsyn i de samme dokumentene som Nilssen, der det også ble bedt om å bli orientert om den videre saksgangen vedrørende innsynskravet. Svar fra Helgelandssykehuset HF på innsynskravet ble sendt 29.05.2019, der det ble opplyst at alle dokumentene som Nilssen hadde bedt om innsyn i (Dokument 23), og hadde fått innsyn i, nå var publisert på Helgelandssykehuset sine nettsider.

Dokumentene som er frigitt:

<https://helgelandssykehuset.no/om-oss/helgelandssykehuset-2025/folgenotat-og-underlagsmateriale>

Disse er opplistet i vedlagte dokumentoversikt fra dokument nr xx til xx.

Med disse dokumentene er det mulig for andre å kontroll-regne beregningene og sjekke grunnlaget for beregningene.

Klagene

Helgelandssykehuset HF mottok 04.06.2019 klage (Dokument 23) fra Hanne Nora Nilssen på delvis avslag på innsynskrav av 10.04.2016 (Dokument 1). Samme dag mottok Helgelandssykehuset HF klage fra journalist Leif Steinholt, Helgelands Blad, på krav om innsyn i de samme dokumentene som Hanne Nora Nilssen (Dokument 36).

Samme dag 5.6.2019 (Dokument 24) mottar både Nilssen og Leif Steinholt i Helgelands Blad svar fra Helgelandssykehuset der vi bekrefter å ha mottatt klagen og at den vil bli sendt overordnet myndighet for vurdering og endelig avgjørelse der.

(Dokumentene 24-39) viser oversikt over dialog med Nilssen og Steinholt angående forberedelsene av klagesakene.

Klagene retter seg både mot vedtakene om å avslå innsyn i skriftlig kommunikasjon mellom helseforetaket og konsulentfirmaet Deloitte i forbindelse med utarbeidelsen av den alternativskillende økonomiske analysen, og at det bare er gitt delvis innsyn i enkelte saksdokumenter. Sistnevnte er avgitt informasjon som er delvis sladdet i excel, og at nevnte excelfiler er låst.

Helgelandssykehuset HF vurderer klagene å omhandle de samme dokumentene og forholdene. Av den grunn behandler vi klagene fra de to samlet.

Helgelandssykehusets vurdering

A - Sladding av informasjon med grunnlag i offentleglova § 23, 1. ledd, av hensyn til ei forsvarlig gjennomføringen av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet

Regnearkene i excel (Dokument 40) har celler som er sladdet. Cellene inneholder tall/opplysninger som verdisetter eiendom (verdivurdering av den enkelte eiendom), anslår rentekostnad og kostnad ved bemanning (lønnskostnader). 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 Helgelandssykehusets Helgelandssykehuset HF må 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.

B – Låsing av arbeidsbok og regneark

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. Dokumentene det bes helt om innsyn i er følgende:

<https://helgelandssykehuset.no/om-oss/helgelandssykehuset-2025/folgenotat-og-underlagsmateriale>

C – Avslag på innsyn i e-postkommunikasjon

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 arkiverdig 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.

Vi viser her til Sivilombudsmannen som 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 midlertid ansatt kan ansettes, fordi Helgelandssykehuset har et kortvarig behov for kompetanse og ressurser som foretaket ikke selv har.

Utredningsoppdraget anses av Helgelandssykehuset HF som å være utført av Helgelandssykehuset HF men gjennom et oppdrags- og tilknytningsforhold som vi anser å være en del av organet. Innholdet i mandatet for oppdraget innebærer at Deloitte's oppgave er sammenvevd med oppgaver organet ellers utfører, det vil si at det har vært et tett samarbeid mellom Deloitte og Helgelandssykehuset løpende, og således er å betrakte som organinterne sett i forhold til offentleglova § 14 når det gjelder muligheten til unntak for dokumenter innhenta fra et underordna organ til bruk i den interne saksforberedelsen.

Det vises her til Sivilombudsmannen uttalelse SOM-2011-2826.

Videre viser vi til følgende:

Utvalg, komiteer og arbeidsgrupper som er oppnevnt av et organ for å utrede en særskilt sak, må normalt regnes som en del av det organet som har oppnevnt den, jf. [Ot.prp. nr. 102 \(2004–2005\) s. 131](#) og Frihagen, Offentlighetsloven, bind I (3. utg. 1994) s. 346. Lovkomiteer og arbeidsgrupper vil derfor normalt ikke være egne organer, men regnes som en del av det departementet som har oppnevnt komiteen eller arbeidsgruppen¹.

Helgelandssykehuset HF har vurdert merinnsyn for det tilfelle e-postene skulle være omfattet av saksdokumentbegrepet, men finner at hensynet til ubunden og effektiv kommunikasjon i arbeidsgruppen veier tyngre enn det offentliges interesse i innsyn. Helgelandssykehuset opprettholder derfor sitt vedtak.

Oppsummert

Helgelandssykehuset står ved sine vedtak som bare delvis gir innsyn i etterspurte dokumenter/opplysninger og anmoder departementet om å opprettholde vedtakene.

Vedlegg: Dokumentoversikt og dokumenter (Dokumentene sendes i egen forsendelse med post i papirformat)

Kopi av oversendelsesbrev uten vedlegg: Hanne Nora Nilssen, Leif Steinholt, Helgelands Blad

Med vennlig hilsen
Tore Bratt
Kommunikasjonssjef
Senter for kommunikasjon

Kopi til:
Øyvind Sollie
Hanne Nora Nilssen
Leif Steinholt

¹ Kristian Brandt, Jon Sverdrup Efjestad, Hanne Harlem og Camilla Selman, § 14. Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument). *Offentleglova: Kommentarutgave, [Juridika](#)*

Dette dokumentet er godkjent elektronisk i Helgelandssykehuset HF og har derfor ingen signatur.

—