Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Undtagelse af oplysninger i årlige budgetskemaer fra aktindsigt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 19/00846

Undtagelse af oplysninger i årlige budgetskemaer fra aktindsigt

Svar til A, fagforening B

16-05-2019

Sag nr. 19/00846

Klage i sag om aktindsigt

I forlængelse af mit brev af 26. februar 2019 vender jeg nu tilbage til sagen.

Du klager over Socialtilsyn Hovedstadens afgørelse af 16. marts 2018 og Ankestyrelsens afgørelse af 3. maj 2018 i en sag, hvor du har anmodet om aktindsigt i årlige budgetskemaer og eventuelle koncernnoter for det private sociale tilbud C (herefter C).

Det fremgår af sagen, at du har fået delvis aktindsigt i budgetskemaer for årene 2015-2018. En række oplysninger er imidlertid undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 1 og 2. Der er ikke i Socialtilsyn Hovedstadens afgørelse af 16. marts 2018 henvist til oplysninger om koncernnoter.

Jeg har forstået, at din klage til mig alene vedrører spørgsmålet om undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2. Du skriver således bl.a., at "[m]ed en stigende andel af velfærdsopgaver, der løses af det private, er det principielt vigtigt, at offentligheden ikke mister adgangen til oplysninger om økonomien, fordi en opgave overgår fra det offentlige til det private". Du henviser endvidere til, at der i andre sager om aktindsigt i budgetter for [den pågældende form for private sociale tilbud] er givet aktindsigt i tilsvarende oplysninger, som i den foreliggende sag er blevet undtaget fra retten til aktindsigt.

Jeg har den 1. marts 2019 fra Ankestyrelsen modtaget kopi af akterne i Ankestyrelsens aktindsigtssag – herunder de oplysninger, der ikke er givet aktindsigt i.

En af mine medarbejdere har efterfølgende den 13. marts 2019 været i telefonisk kontakt med Socialtilsyn Hovedstaden vedrørende det materiale, som er indgået i sagen. Socialtilsynet har i den forbindelse bl.a. oplyst, at der for så vidt angår det årlige budgetskema for 2018 foreligger en udfyldt koncernnote, som socialtilsynet ikke har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning, idet koncernnoten vedrører virksomheden D, jf. nærmere nedenfor under pkt. 4.

Efter en gennemgang af din klage af 13. februar 2019 og de akter, som jeg har modtaget fra Ankestyrelsen, mener jeg ikke, at der er udsigt til, at en nærmere undersøgelse vil kunne hjælpe dig til at få aktindsigt i de oplysninger, som er undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg foretager mig derfor ikke mere. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har lagt vægt på følgende:

1. Den 1. marts 2018 anmodede du Socialtilsyn Hovedstaden om aktindsigt i de årlige budgetter for C for perioden 2014 og frem til det senest modtagne budget, herunder i eventuelle koncernnoter "for andre tilknyttede virksomheder (virksomheden E)".

Socialtilsyn Hovedstaden indhentede i forbindelse med din anmodning to udtalelser fra C om vurderingen af risikoen for økonomisk skade ved udlevering af oplysningerne i de årlige budgetter.

I en e-mail af 7. marts 2018 udtalte C bl.a. følgende:

"Konkurrenter til C vil kunne udnytte oplysningerne i budgetterne til at få indsigt i virksomhedens udgifts- og indtjeningsstruktur, der udgør grundlaget for virksomhedens prisfastsættelse. Disse oplysninger kan konkurrenter (mis)bruge når de overfor kommuner og andre giver bud på løsning af [samme typer af opgaver] (…)".

I en e-mail af 12. marts 2018 udtalte C endvidere bl.a. følgende:

"Virksomheden tilbyder sine ydelser til kommuner i stærk konkurrence med andre private og offentlige udbydere af samme ydelser. Virksomhedens priser/takster er offentligt tilgængelige på Tilbudsportalen. Virksomhedens omsætningsforhold og omkostningsstruktur er derimod ikke offentligt tilgængelige. Indsigt i sådanne økonomiske nøgletal vil af konkurrenter kunne bruges til at opnå indsigt i virksomhedens prissætningsmuligheder. Disse oplysninger kan konkurrenter (mis)bruge når de over for kommuner og andre giver bud på løsning af [samme typer af opgaver]. Hermed får konkurrenterne en urimelig og væsentlig konkurrencefordel til skade for C. Henset hertil bør aktindsigtsanmodningen afvises for så vidt angår alle oplysninger i budgetterne omkring omsætningsforhold og omkostningsstruktur. "

Den 16. marts 2018 meddelte Socialtilsyn Hovedstaden dig delvis aktindsigt i C's årlige budgetskemaer for perioden 2015 til 2018, idet socialtilsynet – på nær takstoplysninger og oplysninger om antallet af personale – undtog alle øvrige oplysninger i medfør af bl.a. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Bl.a. følgende fremgår af afgørelsen:

"Socialtilsynet vurderede herefter på baggrund af de indgåede udtalelser, at en udlevering af de oplysninger der fremgår af budgetterne, indeholder oplysninger der, udover at omfatte tilbuddets driftsomkostnin-

ger, ligeledes indeholder de tal, der danner grundlaget for tilbuddets prisfastsættelse. En udlevering heraf vil medføre at andre tilbud på markedet, i opgaveløsningen vil få en urimelig og væsentlig konkurrencefordel til skade for C.

…

Socialtilsynet skal gøre opmærksom på, at der i hver enkelt sag, skal foretages en konkret og individuel vurdering. Det at fagforeningen B tidligere har fået aktindsigt i sammenlignelige virksomheders budgetter, underlagt socialtilsynet, udelukker derfor ikke, at socialtilsynet efter en konkret vurdering, kan komme til et andet resultat.

Socialtilsynet formoder hermed, at en udlevering af budgetterne i deres fulde form, vil indebære en nærliggende risiko for økonomisk skade for C, afledt af konkurrencemæssige grunde, og giver derfor delvist afslag på aktindsigten. ”

Den 21. marts 2018 klagede du over Socialtilsyn Hovedstadens afgørelse af 16. marts 2018. Socialtilsynet fastholdt den 26. marts 2018 sin afgørelse og videresendte sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen stadfæstede den 3. maj 2018 Socialtilsyn Hovedstadens afgørelse af 16. marts 2018.

2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

(…)

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. ”

Bestemmelsen svarer til § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 og har til formål at tilgodese private erhvervsinteresser.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 30, nr. 2, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold mv. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.). ”

Som eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen nævnes i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 706, bl.a. produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag.

Også oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt nævnes som eksempler på typer af oplysninger omfattet af bestemmelsen.

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 521 ff., herunder det anførte på s. 523 f. om, at oplysninger om økonomiske forhold i bred forstand i praksis er anset for omfattet af bestemmelsen. Således er bl.a. vederlagsoplysninger i en kontrakt, udgiftsoplysninger, afsætningsmuligheder samt prisfastsættelsesovervejelser omfattet af bestemmelsen.

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, er offentlighedslovens § 30, nr. 2, kun anvendelig, hvis udlevering af oplysninger efter en konkret vurdering må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Som det imidlertid også fremgår, vil der gælde en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, som oplysningerne angår, vil lide en sådan skade. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1005.

Om det nærmere indhold af formodningsreglen henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 530, hvor bl.a. følgende er anført:

”Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadesvurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, (…), at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv. I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil påføre konkrete skadevirkninger for virksomhedens økonomi, og begrunder dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt. ”

Det anføres samme sted (s. 530 f.), at formodningsreglen ikke ændrer ved, at myndigheden (for en principiel betragtning) fortsat skal foretage en konkret vurdering af, om udleveringen vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Bl.a. med henvisning til tidligere ombudsmandspraksis er det desuden i kommentaren anført, at kravet om en konkret vurdering indebærer, at f.eks. en generel angivelse af hensynet til konkurrencemæssige forhold på det pågældende område, den blotte gengivelse af bestemmelsens ordlyd eller en generel vurdering af risikoen for tab ikke i sig selv er nok til at meddele afslag på aktindsigt.

Det følger endvidere af den ombudsmandspraksis, som der er henvist til i den kommenterede offentlighedslov, at den blotte oplysning om vederlag i henhold til en kontrakt normalt ikke kunne undtages efter den tilsvarende bestemmelse i § 12, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov. Se i den forbindelse bl.a. sagerne, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for henholdsvis 1987 som FOB 87.242, 1993 som FOB 93.294 og 2006 som FOB 06.158 (og desuden offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

Jeg har efterfølgende i flere tilfælde haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmål om aktindsigt i oplysninger om økonomiske forhold efter § 30, nr. 2, i den nugældende offentlighedslov. Jeg henviser bl.a. til de sager, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som FOB 2014-25 (ikke kritik af afslag på aktindsigt i afvigelsesforklaring til produktionsregnskab for spillefilm), FOB 2016-54 (ikke kritik af afslag på aktindsigt i tilbud afgivet i forbindelse med salg af aktier i DONG) og FOB 2018-6 (ikke kritik af afslag på aktindsigt i honorar for indtaling af højtalerudkald til trafikselskab).

3. Efter min gennemgang af sagen kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at myndighederne har anset de oplysninger i C's årlige budgetskemaer for perioden 2015 til 2018, som socialtilsynet undtog efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, for at være omfattet af bestemmelsen.

Som det fremgår ovenfor, har Socialtilsyn Hovedstaden indhentet to udtalelser fra C for at få belyst risikoen for økonomisk skade ved udlevering af oplysningerne.

Det fremgår endvidere, at myndighederne har foretaget en konkret vurdering af, om aktindsigt i de omhandlede budgetoplysninger vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres C økonomisk skade.

På baggrund af det ovenfor anførte om bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, herunder det nærmere indhold af formodningsreglen, mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg ved at indlede en ombudsmandsundersøgelse vil kunne hjælpe dig til at få udleveret de oplysninger i C's årlige budgetskemaer for perioden 2015-2018, som er blevet undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af din klage over Socialtilsyn Hovedstadens afgørelse af 16. marts 2018 og Ankestyrelsens afgørelse af 3. maj 2018.

4. Som nævnt ovenfor har Socialtilsyn Hovedstaden telefonisk oplyst, at der for budgetskemaet 2018 foreligger en udfyldt koncernnote vedrørende virksomheden D.

Det fremgår af oplysninger i CVR, at C er ejet af virksomheden D siden [dato].

Hvis du ønsker at få aktindsigt i koncernnoten vedrørende virksomheden D, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Socialtilsyn Hovedstaden.

Jeg beder dig i den forbindelse om at vente, til du har fået svar fra Socialtilsyn Hovedstaden, og udnytte klagemuligheden til Ankestyrelsen, før du beslutter, om du vil klage til mig over socialtilsynets svar vedrørende dette materiale.

Jeg henviser til, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, som en forvaltningsmyndighed kan behandle, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). I det ligger også, at myndighederne først skal have taget stilling til de spørgsmål, som en borger ønsker, at jeg som ombudsmand skal udtale mig om.

Samlet set foretager jeg mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

for ombudsmanden

Kirsten Talevski
Områdechef

Kopi til orientering:

Socialtilsyn Hovedstaden

Ankestyrelsen