

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 1987.242 (Gældende)

Aktindsigt i overenskomst med privat firma

Ministerium: Folketinget

Aktindsigt i overenskomst med privat firma

En kommunes afslag på aktindsigt i vederlagsbestemmelserne i en overenskomst mellem kommunen og en redningsentreprenør om leje af hjemmeplejebil var begrundet med risikoen for, at entreprenøren ved aktindsigt ville blive mødt med underbud fra den eneste konkurrent.

Udtalt, at der ikke kunne lægges afgørende vægt på denne risiko, da entreprenøren under alle omstændigheder løbende risikerede at blive underbudt af konkurrenter.

Ikke anset det for godtgjort, at aktindsigt i vederlagsbestemmelserne måtte antages at indebære en nærliggende risiko for, at der blev påført entreprenøren et væsentligt økonomisk tab. Der kunne herefter ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, afslås aktindsigt.

(J. nr. 1987-566-42)

SiD, Holstebro-afdeling, klagede over, at Lemvig Kommune havde nægtet afdelingen aktindsigt i kommunens overenskomst med Rednings-Ringen om leje af hjemmeplejebil.

Jeg oversendte klagen til Tilsynsrådet for Ringkøbing Amt og bad SiD afvente svaret fra tilsynsrådet, før afdelingen tog stilling til, om der var grundlag for at klage til mig.

Den 19. februar 1987 underrettede tilsynsrådet mig om sin samtidige afgørelse i sagen. Rådet fandt, at kommunen burde meddele SiD aktindsigt i overenskomsten, bortset fra § 6 vedrørende lejens størrelse m.v.

SiD klagede ikke over tilsynsrådets afgørelse, men efter en foreløbig gennemgang af sagen besluttede jeg at foretage en nærmere undersøgelse af egen drift, jf. ombudsmandslovens § 6, stk. 5.

Sagen vedrørte SiD's anmodning om aktindsigt i en overenskomst af 17. august 1984 mellem Lemvig Kommune og Rednings-Ringen om hjemmeplejebil.

Kommunen meddelte i en skrivelse af 8. september 1986 SiD, at der ikke kunne udleveres en kopi af overenskomsten med Rednings-Ringen, da man fandt, at aftalens indhold kunne have økonomisk betydning for virksomheden. Såfremt SiD ved en henvendelse til Rednings-Ringen kunne få en kopi, havde kommunen ikke noget at indvende imod dette.

I en udtalelse af 25. november 1986 til tilsynsrådet henviste byrådet til, at det i overenskomsten bl.a. er anført, hvilke økonomiske vederlag Rednings-Ringen skal have for de udførte tjenesteydelser (pkt. 6), og til, at der i Lemvig findes to redningskorps, Rednings-Ringen og Falcks Redningskorps. I den konkrete vurdering af anmodningen om aktindsigt havde kommunen skønnet, at der forelå risiko for, at indrømmelse af aktindsigt kunne påføre Rednings-Ringen et økonomisk tab, specielt under hensyn til den eksisterende konkurrencesituation på »redningsområdet« i Lemvig Kommune. Afslaget var meddelt efter offentlighedslovens § 2, stk. 1.

I en supplerende udtalelse til tilsynsrådet af 19. januar 1987 bemærkede byrådet yderligere følgende:

» ...

Lemvig Kommune får fra tid til anden tilbud fra Rednings-Ringen og Falck på forskellige serviceydelser.

Disse tilbud kan komme uopfordret fra firmaerne, altså uden at kommunen har bedt om tilbud, eller de kan komme som led i en offentlig udbudsforretning.

Det er byrådets opfattelse, at der er ret så skarp konkurrence mellem de to firmaer i Lemvig Kommune.

Vedrørende den omhandlede overenskomst mellem firmaet Rednings-Ringen og kommunen om leje af hjemmeplejebil er denne indgået med firmaet, efter at socialudvalget havde undersøgt, til hvilke priser tilsvarende aftaler var indgået i andre kommuner. Der var ikke forud for aftalens indgåelse afholdt nogen licitation.

Det er byrådets opfattelse, at et firma må kunne indgå en aftale med kommunen, uden at aftalen bliver offentlig kendt og derved muligvis bliver kendt af konkurrenter.

Bliver aftalen kendt af konkurrenter, er der mulighed for »underbud« og dermed påfølgende økonomisk tab for Rednings-Ringen.

Såfremt aftalen er underkastet aktindsigt, kan det blive vanskeligt at indgå lignende aftaler i fremtiden.

...«

I sin afgørelse af 19. februar 1987 udtalte tilsynsrådet følgende:

»Ifølge den fra 1. januar 1987 gældende lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen tilkommer der forbundet ret til aktindsigt i overenskomsten, medmindre denne er dækket af en af de i lovens kapitel 3 anførte undtagelser fra retten til aktindsigt.

Af disse undtagelser kommer efter tilsynsrådets opfattelse alene reglen i § 12, stk. 1, nr. 2, i betragtning. Ifølge denne regel omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Efter en gennemgang af overenskomsten er det tilsynsrådets opfattelse, at denne - bortset fra § 6 om det vederlag kommunen skal erlægge i lejeforholdet - ikke kan unddrages aktindsigt.

Bestemmelserne i § 6 fastsætter i detaljer de økonomiske vilkår i aftalen, og beskyttelsen af sådanne oplysninger mod offentlig kundskab skønnes at være af væsentlig økonomisk betydning for Rednings-Ringen.

Tilsynsrådet har herefter anmodet byrådet om at gøre forbundet bekendt med overenskomsten bortset fra dennes § 6.

...«

Lemvig Kommune oplyste den 22. september 1987 telefonisk over for en af mine medarbejdere, at såvel kommunens vurdering af en eventuel skadevirkning for Rednings-Ringen ved, at der meddeles SiD aktindsigt i overenskomsten, som vurderingen af eventuelle vanskeligheder ved fremtidig indgåelse af lignende aftaler ikke byggede på noget konkret, men alene var udtryk for kommunens generelle opfattelse. Kommunen havde på intet tidspunkt indhentet oplysninger fra Rednings-Ringen til vurdering af eventuelle skadevirkninger i forbindelse med aktindsigt, og der var heller ikke tale om, at Rednings-Ringen under forhandlingerne om overenskomsten eller senere havde stillet krav om fortrolighed med hensyn til overenskomstens indhold. Endvidere havde kommunen ingen konkrete holdepunkter for at antage, at aktindsigt ville kunne skade mulighederne for at indgå lignende aftaler i fremtiden.

I en skrivelse af 8. oktober 1987 anmodede jeg tilsynsrådet om en udtalelse om de spørgsmål, sagen rejste. Jeg bad om, at udtalelsen blev afgivet efter forud indhentet erklæring fra byrådet i Lemvig. I skrivelsen anførte jeg bl.a. følgende:

»Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 2, der i det væsentlige svarer til § 2, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov, indeholder følgende:

»Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.«

Efter forarbejderne til såvel den tidligere lov som den gældende lov er bestemmelsen kun anvendelig, hvis indrømmelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg B, spalte 3088 f. Som eksempel på sådanne vurderinger og grundlaget for dem henviser jeg navnlig til de sager, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1979, s. 294, og for 1983, s. 175.

I tvivlstilfælde bør der indhentes en udtalelse fra den, hvis interesse kan være til hinder for, at begæringen om aktindsigt imødekommes, jf. pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 om offentlighedsloven.

Det foreliggende materiale indeholder intet konkret til støtte for en antagelse om, at aktindsigt i overenskomsten, herunder punkt 6, vil medføre sådanne økonomiske skadevirkninger for Rednings-Ringen, at bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, er anvendelig.

Endvidere må jeg umiddelbart stille mig tvivlende over for muligheden af, at Rednings-Ringen kan dokumentere eller sandsynliggøre skadevirkninger af et sådant omfang, jf. sagen, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for året 1983, s. 175.

Det tilføjes, at jeg uanset byrådets skriftlige udtalelser om mulighederne for i fremtiden at indgå lignende overenskomster finder at kunne lægge til grund, at hverken kommunens eller tilsynsrådets afgørelser er baseret på bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, eller den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 2, nr. 3.«

Tilsynsrådet modtog herefter en udtalelse af 26. januar 1988 fra Lemvig Byråd. Med 19 stemmer mod 2 havde byrådet på sit møde den 21. januar 1988 vedtaget en indstilling fra økonomiudvalget om, at kommunen ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Byrådsmedlem Kristen Tovborg Jensen udtalte for SF's byrådsgruppe som afvigende mening, at det er byrådets opfattelse, at SiD har ret til aktindsigt i overenskomsten incl. § 6.

Byrådet vedlagde en udtalelse af 21. december 1987 fra Rednings-Ringens advokat. Advokaten anførte bl.a. følgende:

»Som det er byrådet bekendt, udøver min klient virksomhed som redningsentreprenør med et personligt ejet firma. I denne virksomhed indgår bl.a. udlejning af biler til den kommunale hjemmepleje, sygetransport, vej- og søredningsvirksomhed, andre serviceopgaver inden for transport, nødkaldeanlæg, bygningsredning, tyveri-, røveri- og overfaldsalarmering m.v.

Denne virksomhed udøves hovedsagelig inden for lokalområdet Lemvig Kommune. Der henvises til de med kommunen indgåede aftaler vedr. nogle af de nævnte aktiviteter. Virksomheden udøves i øvrigt i h.t. private abonnementsaftaler og særaftaler, tilkaldelser gennem politet o.lign.

Udførelsen af de med kommunen indgåede aftaler forudsætter en betydelig investering i rullende materiel, mandskabsuddannelse, vagtberedskab, alarmeringssystemer, værksteds- og servicefaciliteter for biler m.v. Det er en økonomisk forretningsmæssig nødvendighed, at der indgås aftaler om de enkelte serviceydelser, for at funktionerne kan virke optimalt, og der er således en sammenhæng i forretningsgrundlaget, der berøres afgørende, hvis konkurrenter får adgang til oplysninger om prisen for enkelte serviceydelser og ved eventuelt dumpingforsøg fjerner grundlaget afsnit for afsnit.

Som nævnt drives virksomheden som et privatejet foretagende, hvis ressourcer alene beror på lokalområdet og kun kan udnyttes forsvarligt ved den forannævnte kombination af aftaler.

I det konkrete tilfælde er der en nøje sammenhæng mellem min klients betjening af lægevagten og hjemmesygeplejen, idet min klient ifølge aftalen med kommunen har ansvaret for, at materiellet altid er køreklart, og at hjemmesygeplejerskens telefon bliver betjent, herunder biltelefonen.

Min klients eneste konkurrent er Falcks Redningskorps, som med et de facto landsmonopol bl.a. inden for sygetransportvæsenet søger at udkonkurrere lokale initiativer, hvilket min klient har erfaret ikke blot på dette område, men også på sygetransport-, trafikrednings- og søredningsområdet. - På grund af Falcks Redningskorps' betydelige økonomiske potentiel kan min klient kun konkurrere på effektivitet, lokal service og fleksibilitet.

Min klients medarbejdere er medlemmer af SiD's Lemvig-afdeling, hvorimod Falcks Redningskorps' reddere er organiseret i SiD's chaufføraftdeling.

Hverken min klient eller hans medarbejdere ønsker overenskomstforholdet ændret.

Der er derfor min klients indtryk, at SiD's Holstebro-afdeling, der har forlangt de i sagen omhandlede oplysninger udleveret, ønsker at støtte Falcks Redningskorps i konkurrencen. Såfremt konkurrenten får oplysning om de mellem min klient og kommunen aftalte priser, vil det være muligt for konkurrenten at fremkomme med underbud for at undergrave min klients økonomiske fundament og derved selv opnå den monopolstilling i Lemvig-området, som man nu ikke har på grund af min klients virksomhed, men som man har visse andre steder i landet.

På grundlag heraf gør jeg på min klients vegne krav på, at § 6 i den løbende overenskomst fortsat unddrages fra offentlig aktindsigt, idet der som påvist er en nærliggende konkret fare for, at min klient i modsat fald på grund af ulige konkurrence med Falcks Redningskorps vil lide væsentlig økonomisk skade, jf. lovens § 12, stk. 1, nr. 2.

I øvrigt er jeg af den opfattelse, at afslag på aktindsigt er nødvendig til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser i at opretholde muligheden for en fri konkurrence på - området i kommunen, jf. foran, og lovens § 13, stk. 1, nr. 5.

Såfremt der ønskes åbenhed inden for kommunalområdets erhvervskontrakter, bør det ske gennem offentlig indbudt licitation, hvor leverandørerne af varer og tjenesteydelser afgiver tilbud uden kendskab til de øvrige budgivendes priser.

En praksis, hvorefter der indgås separate aftaler, hvis indhold derefter udleveres til konkurrenterne, vil medføre en forvridning af konkurrencen og i tilfælde, hvor denne i øvrigt er ulige, medføre alvorlig økonomisk skade for de lokale virksomheder.

...«

Tilsynsrådet tilbagesendte sagen til mig med skrivelse af 18. februar 1988. Rådet havde på et møde vedtaget at udtale følgende:

»Det er tilsynsrådets opfattelse, at der, i hvert fald efter en konkret vurdering af det nu fremkomne, foreligger en nærliggende risiko for, at en offentliggørelse af overenskomstens økonomiske bestemmelser vil medføre væsentlige økonomiske skadevirkninger for Rednings-Ringen.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til tilsynsrådet:

»De relevante lovbestemmelser m.v. er gengivet ovenfor ...

Vederlagsbestemmelserne i overenskomstens punkt 6 omfatter dels et variabelt vederlag for kilometerforbrug, dels et fast vederlag. Punkt 6 indeholder endvidere bestemmelser om regulering af vederlaget og om opsigelse.

Det tidligere foreliggende materiale indeholdt efter min opfattelse intet konkret til støtte for en antagelse om, at aktindsigt (også) i overenskomstens punkt 6 ville medføre sådanne økonomiske skadevirkninger for Rednings-Ringen, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, er anvendelig.

Den senere udtalelse fra Rednings-Ringens advokat indeholder ingen nye oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagen. Advokaten peger - ligesom byrådet gjorde i skrivelsen af 19. januar 1987 til tilsynsrådet - navnlig på risikoen for underbud fra den eneste konkurrent, Falcks Redningskorps.

Efter min mening kan der ikke ved afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet lægges afgørende vægt på risikoen for underbud fra en konkurrent. Jeg henviser til, at Rednings-Ringen under alle omstændigheder løbende risikerer at blive underbudt af konkurrenter, og at kommunen i givet fald kan opsige aftalen med Rednings-Ringen i henhold til opsigelsesbestemmelsen. Kommunen har da også under sagen oplyst, at kommunen fra tid til anden får tilbud fra Falck på forskellige serviceydelser (byrådets skrivelse af 19. januar 1987 til tilsynsrådet).

Et økonomisk tab for Rednings-Ringen vil i givet fald ikke være en følge af selve underbuddet, men af kommunens antagelse af konkurrentens tilbud med følgende opsigelse (eller undladt fornyelse) af aftalen med Rednings-Ringen. Kommunen vil ved overvejelserne af, hvorvidt det lavere tilbud skal antages, kunne tage hensyn til det af Rednings-Ringens advokat anførte om sammenhængen i Rednings-Ringens samlede forretningsgrundlag med kommunen, effektivitet, lokal service og fleksibilitet m.m.

Endvidere må det lægges til grund, at der ikke ved aktindsigt i overenskomstens punkt 6 vil blive afsløret produktions- eller forretningshemmeligheder, der er af væsentlig betydning for Rednings-Ringens evne til at konkurrere, f.eks. en særlig (rationel) tilrettelæggelse af den omhandlede tjenesteydelse.

På den baggrund kan jeg ikke anse det for godtgjort, at aktindsigt i overenskomstens punkt 6 må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres Rednings-Ringen et væsentligt økonomisk tab.

Efter min opfattelse kan kommunalbestyrelsen således ikke med hjemmel i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, afslå aktindsigt i overenskomstens punkt 6.

Jeg har samtidig hermed gjort kommunalbestyrelsen i Lemvig bekendt med min opfattelse.

...«