

# Innsyn i dokumenter om utbyggingsprosjektet Retningsdrift Brynsbakken

27.10.2021 (2021/2532)

En journalist ba om innsyn i dokumenter knyttet til innløsning av privat eiendom som en del av Bane NORs utbygging i Brynsbakken. Bane NOR ga delvis innsyn i takstdokumenter og tilbud om kjøpekontrakt, og avslo innsyn i korrespondanse om to forskjellige eiendommer. Avslaget ble gitt med henvisning til offentleglova § 23 første ledd. Samferdselsdepartementet stadfestet det delvise avslaget, men viste også til forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. offentleglova § 13 første ledd som alternativ hjemmel for å unnta enkelte av opplysningene.

Sivilombudet er kommet til at det på bakgrunn av den begrunnelsen som er gitt fra Samferdselsdepartementet, er begrunnet tvil om opplysninger om verdi i takstdokumentene og i tilbudet om kjøpekontrakt kan unntas av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon etter offentleglova § 23 første ledd. Ombudet er også kommet til at det er begrunnet tvil om vilkårene for unntak i denne bestemmelsen er oppfylt for kommunikasjonen mellom Bane NOR og takstmannen. Sist er ombudet kommet til at det er begrunnet tvil om enkelte av opplysningene i takstrapportene er taushetspliktige.

Ombudet ber departementet vurdere saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

Journalist A i Aftenposten ba 15. april 2021 Bane NOR om innsyn i dokumenter knyttet til innløsning av privat eiendom som en del av Bane NORs utbygging i Brynsbakken, hovedsakelig dokumenter om verditakst på de ulike eiendommene. Bane NOR ga 21. og 22. april 2021 delvis innsyn i takstdokumenter og tilbud om kjøpekontrakt. Enkelte deler ble unntatt med henvisning til offentleglova § 23 første ledd. Det ble videre gitt avslag på innsyn i et dokument som inneholdt korrespondanse om en eiendom, samt i to dokumenter vedrørende utbyggingspotensialet til en annen eiendom. Avslag ble gitt med henvisning til offentleglova § 23 første ledd og § 12 bokstav c.

Journalisten påklaget avslaget og viste i klagen til at noe av bakgrunnen for innsynskravene var at det i en høring om utbyggingen av Brynsbakken fremkom påstander fra en av de private eierne om at takseringene som er gjennomført ligger utrolig lavt, og at takstmannen ikke har gjort en tilfredsstillende jobb.

Samferdselsdepartementet opprettholdt avslaget i avgjørelse 26. mai 2021. I tillegg til offentleglova § 23 første ledd viste departementet til at fem av dokumentene inneholdt taushetsbelagte opplysninger som måtte unntas fra innsyn. I begrunnelsen viste departementet blant annet til at det er av betydning for Bane NORs forhandlingsposisjon både i den aktuelle og i fremtidige saker at sentrale opplysninger av betydning for organets økonomiske og strategiske interesser ikke gjøres offentlig kjent. Dersom Bane NORs forhandlingsposisjon ble svekket, viste departementet til at dette kunne medføre et betydelig økonomisk skadeomfang. Når det gjaldt lovbestemt taushetsplikt, viste departementet blant annet til at det er snakk om opplysninger man ville holdt for seg selv, og som kan få negativ betydning for eierne om de offentliggjøres.

Journalisten klaget avgjørelsen inn for ombudet.

## Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken nærmere.

I brev 1. juli 2021 spurte vi departementet blant annet om hvorfor unntak etter offentleglova § 23 første ledd var «påkravd», og på hvilken måte Bane NORs forhandlingsposisjon kunne bli svekket. Departementet ble bedt om å redegjøre for hvilken skade som kan oppstå, og hvor nærliggende faren for at denne skal vil oppstå er.

Videre ble departementet bedt om å redegjøre nærmere for merinnsynsvurderingen, og de hensynene som er vektlagt i vurderingen, herunder hensyn som taler for merinnsyn.

For de delene som var unntatt med henvisning til offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, ble departementet bedt om å redegjøre for hvorfor disse opplysningene er å anse som noens «personlige forhold», på hvilken måte opplysningene er egnet til å karakterisere den eller de personene den gjelder, samt hvorfor dette er opplysninger det er vanlig å ville holde for seg selv.

Departementet svarte i brev 26. august 2021 at utgivelse av opplysninger i takstrapper og faktiske tilbud om kjøpskontrakt, samt tilhørende korrespondanse, vil kunne forhindre Bane NOR i å gjennomføre prosesser som innebærer innløsning og kjøp av eiendom på en økonomisk optimal måte. Det ble vist til at Bane NORs erfaring er at innsyn i enkeltopplysninger i øvrige grunneieres, særlig naboers, takstdokumenter vanskeliggjør pågående forhandlinger fordi man sammenligner opplysninger og den nærmere verdifastsettelsen i de ulike takstene.

Videre redegjorde departementet for at enkelte av opplysningene ble ansett taushetspliktige etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. I tillegg til en nærmere redegjørelse av de konkrete opplysningene presiserte departementet at dette er forhold Bane NOR har fått kjennskap til som følge av at Bane NOR på eget initiativ har befart eiendommene som ledd i en ekspropriasjonsprosess, ikke fordi eierne har uttrykket noe ønske om å dele informasjonen. Når det gjaldt merinnsynsvurderingen ble det opplyst at departementet hadde vurdert hensynet til det offentliges innsyn opp mot Bane NORs behov for å kunne ivareta forhandlingsposisjonen og verne om forhandlingstaktikken i denne konkrete saken og i fremtidige saker. Det var departementets vurdering at hensynet til at Bane NOR skal kunne utføre arbeidet på en så god og økonomisk optimal måte som mulig veide tyngst.

En sladdet versjon av departementets svarbrev ble oversendt klageren for merknader.

## **Sivilombudets syn på saken**

### **1. Unntak for opplysninger av hensyn til organets økonomiforvaltning**

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for forvaltningen. Unntak fra retten til innsyn krever hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov.

Det følger av offentleglova § 23 første ledd at et organ kan gjøre unntak fra innsyn for opplysninger når det er «påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet». For unntak av hensyn til økonomiforvaltningen er det et vilkår at opplysningene har et «konkurransespekt». Det vil si at innsyn vil kunne skade forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillingen i den aktuelle saken eller i fremtidige saker, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 145. Unntaket verner blant annet om de privatøkonomiske interessene til forvaltningsorganet i forhandlingssituasjoner, og vil kunne komme til anvendelse i saker om kjøp og salg og ved avtaleinngåelser generelt. Faren for at innsyn vil skade organets forhandlingsposisjon eller strategiske stilling i den aktuelle eller fremtidige saker, må være nokså konkret eller «noenlunde håndfast», jf. NOU 2003: 30 side 280. I tillegg må skaden i tilfelle være av et visst omfang, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 145.

Departementet har svart hit at Bane NOR stadig er i utbyggingsprosesser og at innsyn i takstrapper, tilbud om kjøpskontrakt og tilhørende korrespondanse vil kunne forhindre Bane NOR

i å gjennomføre slike prosesser på en økonomisk optimal måte. Videre svarte departementet at pågående forhandlinger kan vanskeliggjøres dersom man sammenligner opplysninger og den nærmere verdifastsettelsen i de ulike takstene. Etter departementets erfaring fører dette til at det ikke oppnås minnelige avtaler og at erstatningen må fastsettes ved rettslig skjønn. Faren for skade er etter departementets oppfatning nærliggende, sett hen til at det gjenstår å komme til enighet med 15 boligeiere langs samme gate.

Slik ombudet forstår departementets begrunnelse, vil det først og fremst være et problem for forhandlingene dersom de aktuelle opplysningene gjøres kjent for de andre boligeierne. Det er ikke opplyst for ombudet at boligeierne er pålagt taushet omkring takstrapportene som gjelder egen eiendom. Slik ombudet ser det er det derfor ingenting som hindrer boligeierne å dele denne informasjonen med hverandre, noe som fremstår naturlig og sannsynlig gitt situasjonen de befinner seg i.

Ombudet er enig i at offentleglova § 23 første ledd kan komme til anvendelse i en slik situasjon Bane NOR befinner seg i, og at det kan være nødvendig å unnta enkelte opplysninger av hensyn til Bane NORs forhandlingsposisjon. Slik saken er opplyst for ombudet er det imidlertid vanskelig å se at opplysningene som gjelder verditakst o.l. i takstrapportene kan skade Bane NORs forhandlingsposisjon. Verditaksten har et objektivt preg og skal være fastsatt på nøytralt, uavhengig og faglig grunnlag. Forventningen til at offentlige organer kjøper og selger til markedsverdi, gjør samtidig at det foreligger tungtveiende grunner for at det gis innsyn i det faglige grunnlaget for fastsettelsen av kjøpesummen. Sett i sammenheng med tilbud om kjøpspris kan takstverdien muligens si noe om hvor langt Bane NOR er villig til å strekke seg, men alene gir takstverdien lite informasjon om forhandlingsposisjon og strategier. Utover at opplysningene kan brukes av naboene i sine forhandlinger, og at dette kan vanskeliggjøre disse forhandlingene, er det etter ombudets syn ikke i tilstrekkelig grad konkretisert hvordan innsyn i f.eks. verditaksten på én bolig kan vanskeliggjøre forhandlinger om innløsningssum for en annen bolig. Det dreier seg om ulike boliger med ulik størrelse, standard og konkret beliggenhet. Det er også uklart hvor sannsynlig det er at den eventuelle skaden vil oppstå.

Ombudet er etter dette kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til om det er adgang til å unnta verdiopplysningene m.v. i takstrapportene med den begrunnelsen departementet har gitt.

Når det gjelder tilbudene om kjøpekontrakt, dokument 2020/4813-13 og 14, er det opplyst i departementets vedtak 26. mai 2021 at de unntatte opplysningene knytter seg til tilbudt kjøpesum. Det er videre opplyst at kjøpesummen knytter seg til takstverdien. Det er uklart for ombudet hvordan innsyn i den konkrete summen vil kunne skade pågående forhandlinger med andre boligeiere, herunder si noe om Bane NORs forhandlingsstrategier. I kombinasjon med opplysningene i takstrapporten kan det muligens stille seg annerledes, men dette er ikke begrunnet eller redegjort for i tilstrekkelig grad fra departementets side. Ombudet er etter dette kommet til at det knytter seg begrunnet tvil til om det er adgang til å unnta opplysningene med den begrunnelsen departementet har gitt.

Også når det gjelder dokumentene 2020/4843-5 og 6, som er unntatt i sin helhet, er departementets begrunnelse mangelfull. Det er uklart for ombudet om opplysningene er gjort kjent for eier av eiendommen, men det fremstår uansett som uklart hvordan konkrete egenskaper ved én eiendom kan skade forhandlinger knyttet til andre eiendommer. Ombudet er etter dette kommet til at det er begrunnet tvil om det er adgang til å unnta opplysninger og dokumentene i sin helhet med den begrunnelsen departementet har gitt.

Når det gjelder dokument 2020/4813-15 har ikke ombudet merknader til departementets vurdering. Dette dokumentet inneholder i større grad opplysninger som kan fremstå som direkte forhandlingsutspill, og ombudet har derfor ikke innvendinger til departementets vurdering av at innsyn i opplysningene kan skade de pågående forhandlingene Bane NOR har med de andre eiendomseierne.

## **2. Unntak for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt**

Etter offentleglova § 13 første ledd skal det gjøres unntak fra innsyn for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 har «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan» taushetsplikt om «noens personlige forhold». Bestemmelsen gjelder kun opplysninger knyttet til fysiske personer.

Taushetsplikt for opplysninger om «noens personlige forhold» omfatter ikke alle opplysninger om enkeltpersoner. For enkelte nøytrale personopplysninger, som fødselsdato, yrke og bopel, fremgår det også direkte av forvaltningsloven § 13 annet ledd at slike opplysninger normalt ikke vil være omfattet av taushetsplikten. For at det skal dreie seg om taushetsbelagte opplysninger må det dreie seg om opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv, se bl.a. NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov, side 229. Spørsmålet om en opplysning gjelder noen personlige forhold og dermed er taushetspliktig beror på en konkret helhetsvurdering. I den nærmere vurderingen må man blant annet legge vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen. Videre må det legges vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene. Hva som skal inngå i vurderingen av om en opplysning er å anse som «noens personlige forhold», er også beskrevet i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 13-15, og i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, pkt. 6.2.3.1.

I denne saken er det gjort unntak for opplysninger som departementet mener er opplysninger det er vanlig å ville holde for seg selv. Departementet har blant annet vist til at det er tale om opplysninger som kan få negativ betydning for eierne om de offentliggjøres. Utover denne omtalen har departementet, verken i vedtaket eller i den delen av redegjørelsen hit som er gjort kjent for klageren, gitt uttrykk for hva slags type opplysninger det her er tale om. Det er likevel klart at det dreier seg om konkrete opplysninger i en takstrapp utarbeidet av en autorisert takstmann om blant annet egenskaper ved en bolig.

Private opplysninger om en bolig kan tenkes å være personlige forhold, for eksempel dersom det gjelder opplysninger om hygiene og renhold i en bolig, jf. sivilombudets uttalelse 19. januar 2010 (SOM-2009-544). Detaljerte detaljer om noens bolig vil også kunne anses som et personlig forhold, se Efjestad/Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (2021) side 120.

Samtidig kan man vanskelig si at opplysninger knyttet til en eiendoms egenskaper er særlig sensitive opplysninger. Mange forhold vil kunne observeres av enhver som oppsøker eiendommen, søker opp opplysninger i byggesaksarkiver, gjennom boligannonser osv.

Også etablert forvaltningspraksis vil kunne ha en betydning for tolkningen av taushetspliktens rekkevidde, jf. Efjestad/Selman, Taushetsplikt i forvaltningen (2021) side 106. Å tolke taushetspliktreglene slik at en utbredt praksis blir straffbar, er lite heldig, jf. Lovavdelingens uttalelser 15. januar 1986 og 17. desember 1985 (JDLOV-1986-96 og JDLOV-1985-4384).

Etter å ha vurdert opplysningene som er sladdet i disse dokumentene, er ombudets oppfatning at de fleste opplysningene departementet mener det er taushetsplikt for er opplysninger som på fast basis publiseres på norske kommuners postlister. Opplysningene er dermed av en art som det i andre sammenhenger er åpenhet om. Her vil det, som for takstdokumentene, også kunne ligge informasjon tilgjengelig for innsyn om konkrete boliger, der boligeierne ikke selv har uttrykt noe ønske om å dele informasjonen. Det er etter ombudets syn uheldig om offentlige myndigheter har en ulik forståelse og praksis for hva som blir ansett som straffbare brudd på taushetsplikt.

Ombudet er etter dette kommet til at det er begrunnet tvil om de unntatte opplysningene er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

## Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at det på bakgrunn av den begrunnelsen som er gitt fra Samferdselsdepartementet, er begrunnet tvil om opplysninger om verdi i takstdokumentene og i tilbudet om kjøpekontrakt kan unntas av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon etter offentleglova § 23 første ledd. Ombudet er også kommet til at det er begrunnet tvil om vilkårene for unntak i denne bestemmelsen er oppfylt for kommunikasjonen mellom Bane NOR og takstmannen. Sist er ombudet kommet til at det er begrunnet tvil om enkelte av opplysningene i takstrapportene er taushetspliktige.

Ombudet ber departementet vurdere saken på nytt og orientere ombudet om den nye vurderingen innen **12. november 2021**.

27.10.2021 (2021/2532)