



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS  
Juridisk avdeling

Oslo kommune, Bydel Østensjø  
Postboks 157, Manglerud  
0612 Oslo

Unntatt offentlighet:  
3, jf fvl § 13

Deres ref.:  
201100325

Deres dato:  
10.07.2012

Vår ref.:  
2012/6261-12 FM-J

Saksbehandler:  
Ann Kristin Solheim Våkråk og  
Karin Sand Oftedal

Dato:  
24.07.2012

**Vedtak i sak om innsyn i tilbudsdokumenter - Oslo kommune - bydel  
Østensjø**

Fylkesmannen viser til oversendelsen fra Bydel Østensjø den 10.7.2012.

**Sakens bakgrunn**

Saken gjelder innsyn i tilbudsdokumenter i forbindelse med bydelens innhenting av omsorgstilbud.

Innsyn vedrørende vinnertilbudet er tidligere behandlet av Fylkesmannen, se vedtak av 19.3.2012. Bydelens avslag på innsyn ble da opphevet og saken ble sendt tilbake for ny behandling.

Den angjeldende klagesaken gjelder alle inngitte tilbud i den nevnte anbudskonkurransen.

Bydelen har gitt ut sladdede utgaver av de ulike tilbudene. Dette ble påklaget i brev av 11.4.2012. Bydelen sendte etter dette en forespørsel til samtlige tilbydere for å vurdere økt innsyn i anbudspapirene. Det ble sendt en orientering til klager om dette i brev av 25.4.2012. Etter at bydelen mottok nye vurderinger fra leverandørene ble det sendt ut nytt grunnlag med økt innsyn i brev av 22.5.2012.

Som en følge av at klagers anmodning om fullt innsyn i alle detaljer i anbudspapirene ikke ble tatt til følge, er saken oversendt Fylkesmannen for endelig behandling.

Fylkesmannen gir ikke ytterligere saksreferat.

**Fylkesmannen ser slik på saken**

Den angjeldende saken gjelder tilbudsdokumenter i tilknytning til en åbudskonkurranse kommunen har utlyst for levering av omsorgstilbud til en ung jente. Det er gitt delvis avslag på anmodningen om innsyn i dokumentene.

Postadresse:  
Postboks 8111 Dep  
0032 Oslo

Besøksadresse:  
Tordenskiolds gt 12  
Inngang sjøsiden

Telefon: 22 00 35 00  
Telefontid:  
Tirsdag, onsdag og torsdag  
09.00-15.00

E-post: [fmoapostmottak@fylkesmannen.no](mailto:fmoapostmottak@fylkesmannen.no)  
Org.nummer: NO 974 761 319  
Internett: [www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus](http://www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus)

Hovedregelen i saker etter offentleglova er at forvaltningens dokumenter er offentlige med mindre det foreligger hjemmel for å unnta dokumentet eller opplysningene fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Bydelen har i denne saken unntatt en rekke opplysninger i dokumentene under henvisning til at de er unntatt etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13, som taushetspliktige opplysninger. I enkelte av tilbudene er en stor del opplysninger unntatt, mens andre tilbud er nærmest gitt ut i sin helhet. Bydelen har selv påpekt dette, men har ikke kommentert forholdet mer inngående. Bydelen har i liten grad knyttet hjemmelen for unntak opp i mot de ulike opplysningene, selv om opplysningene er av svært ulik art. I oversendelsesbrevet fremgår det imidlertid at "*På bakgrunn av forvaltningsloven § 13 første ledd 2) er deler av tilbudene unntatt fra innsyn, da vi anser at tilbudet inneholder forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.*"

Reglene i offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2) er det gitt en nærmere redegjørelse for i Fylkesmannens vedtak av 19.3.2012. Redegjørelsen gjentas ikke her, da den må antas kjent for sakens parter.

Fylkesmannen vil nedenfor gjøre en gjennomgang av ulike opplysninger som er unntatt:

**Pris:**

Fylkesmannen legger til grunn at opplysninger om pris er unntatt etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 nr. 2, som en opplysning det er av konkurransemessig betydning å unnta.

Fylkesmannen vil vise til den gjennomgangen av unntak for prisopplysninger som ble gitt i vårt vedtak av 19.3.2012. Slik Fylkesmannen viser til, er det lagt til grunn av sivilombudsmannen at innsyn og åpenhet er spesielt viktig i saker som gjelder bruk av offentlige midler. Dette tilsier at samlet pris bør være offentlig når dette er vektlagt i anbudskonkurranser, se årsmeldingen fra 2007 på s. 36. Hva gjelder unntak for pris har bydelen i oversendelsen til Fylkesmannen bemerket:

*"Pris er en viktig faktor i valg av leverandør og bydelen har i denne anskaffelsen vektet oppdragsforståelse og pris med 50/50. Det vil være lett for andre leverandører å sammenstille tilbudene og beregne hvordan konkurrenter har priset sitt tilbud hvis pris blir oppgitt i etterkant av konkurransen. Selv med individuelle tilpasninger i hvert enkelt tilbud vil den grunnleggende organisering og bemanning være den samme. Dette vil derfor kunne skade konkurransen mellom tilbyderne ved senere konkurranser."*

Fylkesmannen ser at for mange leverandører er både enhetspriser, døgupriser og totalpris unntatt. I andre leverandørers tilbud, som for eksempel Solhaugen, er det imidlertid gitt ut døgnpri, totalpris, og en spesifisert beregning for døgnpri og totalpris. Beregning av "stillingsressurser ved 3-skift m/døgn i helger" er i unntatt. Hvorfor spørsmålet om prisopplysninger er vurdert ulikt for de ulike tilbudene er ikke kommentert av bydelen.

Fylkesmannen kan heller ikke se at bydelen i tilstrekkelig grad har vist til hvorfor *både* totalpris, døgnpri og enkelte enhetspriser må unntas i dette tilfellet, for de tilbudene der det er gjort. Særlig savner Fylkesmannen en vurdering av hvorfor totalprisen i enkelte tilbud er unntatt opp i mot spørsmålet om hvor skreddersydd tilbudene i konkurransen er. Fylkesmannen viser i den sammenheng til at for at en opplysning skal være

konkurransesensitiv må det vises at offentlighet rundt opplysningen kan føre til økonomisk tap eller redusert gevinst for bedriften enten direkte eller ved at konkurrenter utnytter opplysningene. Fylkesmannen viser for øvrig til gjennomgangen i vårt vedtak av 19.3.2012.

Bydelens vedtak fremstår etter dette som mangelfullt på dette punkt.

### **Oppdragsforståelse:**

Også på dette punktet er det store ulikheter med tanke på hva som er unntatt i de ulike tilbudene. I enkelte leverandørers tilbud er oppdragsforståelsen utlevert i sin helhet (for eksempel Solhagen, men i andre tilbud er de største delene unntatt (for eksempel Omsorgspartner).

Det er heller ikke for denne kategorien opplysninger gitt en redegjørelse for hvorfor spørsmålet om innsyn er vurdert forskjellig i de ulike dokumentene. Heller ikke er det vist til konkrete hjemler eller begrunnet hvorfor de ulike opplysningene er unntatt.

De unntatte opplysningene synes å være av ulik art. Fylkesmannen vil særlig vise til at enkelte opplysninger, som redegjørelse for øvrige brukere av ulike boliger etc, kan sies å være personsensitive. Andre opplysninger som inngående beskrivelser av tilbudet kan ikke sies å være personsensitive. Ut i fra oversendelsesbrevet er det nærliggende å tro at beskrivelser etc. er unntatt som konkurransesensitive opplysninger.

Da bydelen verken har vist til hjemmel eller begrunnet hvorfor de ulike konkrete opplysningene er unntatt, er det vanskelig for Fylkesmannen å overprøve om det er riktig å unnta opplysningene.

### **Opplysninger om ansatte:**

Opplysninger om ansatte gjelder i hovedsak navn, utdanning, attester, arbeidsbekreftelse, kursbevis, karakterutskrifter etc. Igjen er dette opplysninger som er ulikt behandlet for de ulike tilbudene. I enkelte tilbud er dokumenter som nevnt unntatt i sin helhet, i andre tilbud er individualiserende kjennetegn sladdet i dokumentet. I ett tilbud er det også eksempler på at karakterutskrift, arbeidsbekreftelse, cv m.m er gitt ut i sin helhet med navn på ansatt (Aleris).

Det er for Fylkesmannen for det første uklart hvilken hjemmel bydelen har ment kommer til anvendelse for denne type opplysninger. Dette temaet er berørt i Fylkesmannens vedtak av 19.3.2012. Fylkesmannen viser til vedtaket s. 5 hvor det poengteres at opplysninger om CV og attester til personer som ikke anses som nøkkelpersoner, synes tvilsomt om er å anse som konkurransesensitive opplysninger. Bydelen ble i vedtaket bedt om å vurdere om ikke andre hjemler for unntak er mer nærliggende, enn unntaket for konkurransesensitive opplysninger. Fylkesmannen vil i den sammenheng vise til både fvl. § 13 første ledd nr. 1 om personopplysninger, samt offentleglova § 26 som hjemler unntak for blant annet karakterer og vitnemål.

I de tilfeller der dokumentene er unntatt i sin helhet, fremgår det ikke hvorvidt det er vurdert om opplysningene kan gis ved at individualiserende kjennetegn utelates, jf. fvl. § 13a. Enkelte tilbydere har, som nevnt, løst det på denne måten.

## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Fylkesmannen savner videre en redegjørelse for hvilke vurderinger som er gjort i de tilfeller der det er utlevert opplysninger for eksempel om tidligere arbeidsforhold og karakterer, som i andre tilbud er ansett som taushetsbelagt. Det vises i den sammenheng særlig til opplysninger i tilbudet fra Aleris. Er opplysningene fra bydelen sin side i utgangspunktet ansett som taushetsbelagt, men det er funnet grunnlag for å gi ut opplysningene som følge av at tilbyderne selv ikke har sladdet disse? Er det i denne sammenheng vurdert om det var nødvendig å innhente samtykke fra tredjeperson? Er opplysningene gitt ut som følge av en vurdering av merinnsyn etter § 11 for opplysninger som i utgangspunktet kan unntas etter offl. § 26?

Gjennomgangen viser at bydelens vedtak om avslag på innsyn også på dette punkt er svært mangelfullt.

### **Rutiner:**

Fylkesmannen legger til grunn at opplysninger rundt rutiner er unntatt som konkurransesensitive opplysninger.

Det er også noe ulik behandling av hvilke opplysninger som er gitt ut hva gjelder de ulike foretakenes rutiner for behandling av ulike situasjoner. Dokumenter rundt rutiner er imidlertid i all hovedsak i stor grad sladdet i de ulike tilbudene. Unntaket er tilbudet fra Krageviken der etiske retningslinjer og rutiner ikke er unntatt. Fylkesmannen har merket seg kommunens opplysning om at Krageviken er i avviklingsfasen.

Selv om spørsmålet om innsyn er ganske likt behandlet hva gjelder rutiner etc. savner Fylkesmannen en nærmere begrunnelse for hvorfor det er av konkurransemessig betydning å unnta disse opplysningene.

### **Egenerklæringsskjema:**

Fylkesmannen ser at egenerklæringsskjemaet er unntatt i enkelte tilbud, men ikke i andre. Det er ikke vist til hvilke opplysninger i skjemaet som eventuelt er taushetsbelagt som gjør at det må unntas. Fylkesmannen vil i den sammenheng påpeke at egenerklæringsskjemaet synes å ha det samme innhold i alle tilbudene, og det fremstår som tvilsomt hvilken hjemmel som eventuelt begrunner unntak for egenerklæringsskjemaet.

### **Tilbudet fra Aleris:**

Når det gjelder innsyn i vinnertilbudet fra Aleris vil Fylkesmannen kommentere dette særskilt. Det er på det rene at det er gitt innsyn i vesentlig større deler av Aleris sitt tilbud, enn tilbudet til noen av de øvrige tilbyderne. Det er imidlertid ikke vist til om dette grunnes at opplysningene ikke anses konkurransesensitive eller om innsyn er gitt på grunn av klagers tilknytning til det omsorgstilbudet som skal leveres. Er det gitt innsyn i store deler da dette er opplysninger klager allerede er eller vil bli kjent med? Det er i den sammenheng nærliggende å reise spørsmål om vurderingen av innsyn ville vært den samme dersom innsynsbejæringen var reist av en "utenforstående".

\*\*\*

Gjennomgangen av klagesaken etterlater et inntrykk av at bydelen i denne saken ikke har foretatt selvstendige vurderinger av de angjeldende dokumentene. Fylkesmannen bemerker at kommunen ikke uten nærmere vurdering kan legge den enkelte tilbyders egne vurderinger til grunn, men må foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som eventuelt kan/skal unntas fra offentlighet. I den grad kommunen er usikker på om konkrete opplysninger tilfredsstillende til taushetsplikt for næringsopplysninger, må det eventuelt tas kontakt med den aktuelle virksomhet for en nærmere beskrivelse av markedssituasjonen etc.

Bydelen må vurdere denne saken på nytt. Det må gjøres en konkret gjennomgang av dokumentene. Dersom bydelen mener konkrete opplysninger skal unntas fra innsyn, må det vises til hvilken hjemmel opplysningene unntas i medhold av, samt gis en begrunnelse for hvorfor unntaket kommer til anvendelse på de ulike opplysningene.

Et eventuelt nytt avslag fra bydelen, vil være et nytt enkeltvedtak som kan påklages.

#### Slutning

Kommunens avslag på innsyn oppheves. Saken sendes tilbake for ny vurdering.

Fylkesmannens vedtak er endelig.

Kopi av denne avgjørelsen er sendt partene.

Med hilsen

Eldbjørg Sande  
avdelingsdirektør

Ann Kristin Solheim Våkråk  
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

