



2013-13

Inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed

Tre journalister klagede uafhængigt af hinanden til ombudsmanden over, at Moderniseringsstyrelsen havde givet dem afslag på aktindsigt i Indkøbsdatabasen.

Da der var tale om en database, og da der ikke eksisterede dataudtræk mv. fra databasen, var ombudsmanden enig med Moderniseringsstyrelsen i, at journalisterne ikke havde krav på aktindsigt i oplysningerne efter offentlighedsloven. Ombudsmanden påpegede imidlertid, at i det omfang Indkøbsdatabasen indeholdt miljøoplysninger, skulle spørgsmålet om aktindsigt vurderes efter miljøoplysningsloven, der – i modsætning til offentlighedsloven – tillige gælder for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser.

Moderniseringsstyrelsen havde under sin behandling af sagen endvidere overvejet meroffentlighed i Indkøbsdatabasen, men havde ikke fundet grundlag for dette. Som begrundelse for at afslå meroffentlighed havde Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke ville være muligt at indestå for oplysningernes validitet.

Ombudsmanden mente, at Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejste et principielt og uafklaret spørgsmål, der gav anledning til væsentlig tvivl. På den baggrund og under hensyn til den proces, der var i gang om udarbejdelse af en ny offentlighedslov fandt ombudsmanden det mest korrekt at orientere Justitsministeriet om sagen med henblik på, at ministeriet kunne overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Ombudsmanden orienterede endvidere Folketingets Retsudvalg om sin behandling af sagen.

(J.nr. 12/01874, 12/02053 og 12/04046)

Tre journalister klagede uafhængigt af hinanden til mig over, at Moderniseringsstyrelsen havde givet dem afslag på aktindsigt i Indkøbsdatabasen, herunder at Moderniseringsstyrelsen havde afslået meroffentlighed med henvisning til, at det ikke ville være muligt at indestå for oplysningernes validitet.

2. april 2013

Forvaltningsret
1124.9 – 123.1Miljøret
1.9

De tre sager indeholdt således identiske problemstillinger. I det følgende har jeg gengivet indholdet af min afsluttende udtalelse til den ene af de tre journalister (journalist A):

Ombudsmandens udtalelse

"1. Genstanden for min undersøgelse

Jeg må forstå sagen sådan, at de oplysninger, som du over for Moderniseringsstyrelsen har søgt aktindsigt i, alene vedrører 2011.

Jeg må endvidere forstå forholdet sådan, at nogle af de oplysninger, som du har fremsat ønske om at modtage, slet ikke er i Moderniseringsstyrelsens besiddelse. Det gælder oplysninger om timepriser og timeforbrug, jf. din e-mail af 7. september 2012 til Moderniseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 samt styrelsens udtalelse af 14. november 2012. Moderniseringsstyrelsen vil derfor ikke have mulighed for at imødekomme din anmodning på dette punkt.

Min undersøgelse af sagen vedrører alene de oplysninger, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af.

2. Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

2.1. Ikke aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven

Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt er i første række begrundet med, at der er tale om oplysninger i en database omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1 og 2, lyder sådan:

'§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.'

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven er således – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (aktlisten) – afgrænset til at gælde for dokumenter, se s. 354 i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som Moderniseringsstyrelsen også har henvist til. Om forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet, se samme betænkning, s. 339 f.

Jeg må lægge til grund, at de oplysninger, som du har søgt om aktindsigt i, er indeholdt i en database (Indkøbsdatabasen) omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Der er derfor som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i disse oplysninger.

Om miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i Indkøbsdatabasen, se nærmere nedenfor under pkt. 3.

2.2. Kun aktindsigt i eksisterende dokumenter

Uanset at der ikke er adgang til aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven, vil der være adgang til oplysninger, der er indeholdt i sådanne databaser, hvis der hos myndigheden eksisterer dataudtræk mv. fra databasen, som indgår i en sag i forvaltningen, eller som på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 146. Sådanne dokumenter vil være omfattet af det 'almindelige' dokumentbegreb i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Der skal imidlertid – som Moderniseringsstyrelsen også har redegjort for – være tale om dataudtræk mv., som (allerede) eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 324.

Se endvidere min udtalelse om en kommunes opkrævning af gebyr for udlevering af kopi af ejendomsskattebillet, der er offentliggjort som sag 2012-11* på min hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107*, om aktindsigt i ikke længere eksisterende lister over medhjælpere for statsadvokat.

Der påhviler således ikke myndighederne en pligt til at foretage dataudtræk mv. til brug for besvarelsen af en aktindsigtssag.

Jeg må lægge Moderniseringsstyrelsens oplysning til grund om, at de oplysninger, som du ønsker, alene findes i Moderniseringsstyrelsens database, og

at Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet dokumenter, der indeholder de oversigter og opgørelser, som du har efterspurgt. Moderniseringsstyrelsen har ikke ved sin gennemgang af sit journalsystem kunnet identificere sådanne oversigter eller opgørelser, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 og Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012.

Herefter er der ikke ret til aktindsigt i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med samme lovs § 4, stk. 1, 1. pkt.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

3. Aktindsigt i miljøoplysninger indeholdt i Indkøbsdatabasen

Miljøoplysninger er defineret i § 3 i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger). Definitionen er meget bred, se bl.a. ombudsmandens udtalelse i den nedenfor omtalte sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, der er offentliggjort som sag 2009-9-1* på ombudsmandens hjemmeside. Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2011 14-5*, hvor ombudsmanden fandt, at databasen Vetstat var en administrativ foranstaltning omfattet af miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser, jf. miljøoplysningslovens § 3. Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., gælder derfor ikke i forhold til miljøoplysninger.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det herefter miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger.

Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

4. Meroffentlighed

Generelt

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der 'på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen med indkøbsdata' med henblik på at imødekomme din ansøgning, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012. Moderniseringsstyrelsen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Princippet om meroffentlighed er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ifølge bestemmelsen kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege, at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for, at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211.) Som anført i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70, blev det endvidere anset for ønskeligt, at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge, om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.

Spørgsmålet om meroffentlighed er i øvrigt af særlig betydning for pressen, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 750 f., der bl.a. henviser til pkt. 7 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 i Retsinformation). Også vejledningens forord fremhæver meroffentlighedsprincippet betydning i forhold til pressen.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gælder ikke direkte i forhold til ikke-eksisterende dokumenter, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 757. Moderniseringsstyrelsen ses derfor at have foretaget sin vurdering på ulovbestemt grundlag efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg kan tilslutte mig, at der i tilfælde som det foreliggende bør foretages en sådan vurdering. Se i øvrigt nærmere om meroffentlighedsprincippet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kap. 20 (s. 745 ff.), Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 296 ff., og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 119 ff.

Meroffentlighedsprincippet praktiske betydning er i første række, at en forvaltningsmyndighed kan vælge at give aktindsigt på trods af, at nogle af eller alle de omhandlede dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt

efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse (samt andre lovlige hensyn, f.eks. det offentliges ressourcer), og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Der må således foretages en afvejning af modstående interesser. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 748 ff.

Meroffentlighedsprincippetets betydning for pressen må i øvrigt antages at indebære, at forvaltningsmyndighederne ved afvejningen af, om der bør gives aktindsigt som meroffentlighed til pressen, bør tage særligt hensyn til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse, jf. samme betænkning, s. 751.

Ved behandlingen af klagesager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve, om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen.

Derimod vil ombudsmanden normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning. Det skyldes, at afgørelsen af, hvorvidt en anmodning om aktindsigt bør imødekommes efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – eller på ulovbestemt grundlag – i vidt omfang beror på en skønsmæssigt præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Se bl.a. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 114*, og den ovenfor omtalte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107*.

Som eksempel på ombudsmandens prøvelse af spørgsmål om meroffentlighed kan nævnes den sag, der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 165. I denne sag havde Sundhedsstyrelsen givet en redaktør afslag på aktindsigt i et elektronisk regneark med henvisning til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de 1.100 indberetninger.

Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget. Redaktøren anførte, at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham, idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. Afslaget blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste ministeriet, at myndighederne havde overvejet, men afslået, aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet af hensyn til den interne beslutningsproces. Efter ombudsmandens op-

fattelse ville indsigt i regnearket imidlertid ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser mv. På den baggrund mente ombudsmanden ikke, at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.

Særligt om hensyn til oplysningers validitet

Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt for styrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden bl.a. at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Moderniseringsstyrelsen har herved henvist til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i notatet af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb, jf. Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012 til mig.

Jeg lægger til grund, at det ikke i sig selv vil være særligt ressourcekrævende for Moderniseringsstyrelsen at udlevere de oplysninger om it-konsulentydelse for 2011, som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af. Det særligt ressourcekrævende ligger således – som jeg forstår det – i den høring af ministerierne, som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse er nødvendig for, at Moderniseringsstyrelsen kan indestå for oplysningernes validitet.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Uanset formuleringen af din aktindsigtsanmodning forstår jeg forholdet sådan, at du over for Moderniseringsstyrelsen ikke har fremsat et ønske om, at oplysningerne skal være valide i den forstand, som Moderniseringsstyrelsen har redegjort for. Du ønsker blot at modtage (udtræk af) oplysningerne i deres nuværende 'form'.

Ombudsmanden har tidligere taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der ikke var kvalitetsgodkendte, eller som kunne misforstås mv., jf. nedenfor. Sagerne omhandlede dog ikke meroffentlighed, men vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til at undtage oplysningerne efter undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

I sagen om indsigt i Danmarks Højdemodel, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2009-9-1, fremgik det (pkt. 2.3.2. i udtalelsen), at Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet i afslaget på indsigt bl.a. havde lagt vægt på, at data om højdemodellen hidtil kun var videregivet til parter, som – ud over at deltage i finansieringen af indkøbet af højdemodellen – havde en sådan faglig indsigt, at de forstod betydningen af forbeholdet om, at data endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Styrelsen havde også på et møde med journalisten påpeget det uforsvarlige ved at videregive ikkekvalitets-

kontrollerede data til mulig videredistribution, ligesom der blev informeret om, at det var en fagligt kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer.

Hertil anførte ombudsmanden, at der normalt ikke vil kunne stilles krav om, at den, der søger aktindsigt, skal have en særlig faglig indsigt, ligesom der ikke kan stilles krav om, at han eller hun skal have en særlig interesse (retlig interesse) i sagen eller oplysningerne. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117. Hverken Kort & Matrikelstyrelsen eller Miljøministeriet havde henvist til nogen specifik bestemmelse ved omtalen af dette hensyn. Ombudsmanden mente derfor, at myndighederne ikke kunne anses for at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2007-10-1 på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag havde myndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger, der havde udskrevet meget penicillin. Bl.a. på grundlag af høringssvarene fra dyrlægerne var det myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at aktindsigt i navnene ville føre til negativ offentlig omtale i en sådan grad, at det påvirkede dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det var således myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at dyrlægerne i den offentlige omtale, som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, ville kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger, hvis ordination af antibiotika var ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne havde således lagt vægt på risikoen for, at oplysningerne kunne blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv., hvis der blev givet indsigt i dem.

Ombudsmanden anførte hertil, at risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Ombudsmanden fandt ikke, at risikoen for væsentlige skadevirkninger var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne med rette havde kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

I overensstemmelse med denne praksis – og således som undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 er udformet – er det min principielle opfattelse, at validitetshensyn ikke i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter offentlighedsloven i øvrigt er krav på indsigt. Validitetshensyn kan således efter min opfattelse kun inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser.

Det anførte kan tale for, at validitetshensyn heller ikke i forbindelse med en vurdering af meroffentlighed i sig selv kan inddrages som et relevant og sagligt kriterium. Jeg bemærker i den forbindelse, at Moderniseringsstyrelsen ved udlevering af de ønskede oplysninger til dig ville have mulighed for at tage en række forbehold for oplysningernes validitet, sådan som styrelsen også i forbindelse med sin beskrivelse af de omhandlede oplysninger har gjort i sin afgørelse over for dig og i sin udtalelse af 14. november 2012 med tilhørende notat af 30. august 2012 over for mig. Herved vil de muligt uhensigtsmæssige konsekvenser af offentliggørelse af oplysninger, der ikke er validerede, i hvert fald til en vis grad kunne imødegås.

I denne sammenhæng bemærker jeg, at Moderniseringsstyrelsen i sin udtalelse af 14. november 2012 til mig har argumenteret med, at formålet med den eksisterende offentlighedsordning bl.a. er, at pressen skal kunne orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 745, samt det anførte i forordet til Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter 'pressen kan informere befolkningen på et rigtigt faktisk grundlag'.

Efter min opfattelse kan det give anledning til tvivl, om det anførte – der er tænkt som en understregning af pressens adgang til dokumenter og oplysninger – kan anføres til støtte for at begrænse denne adgang. Formuleringen 'rigtigt faktisk grundlag' kan således i den anførte sammenhæng formentlig lige så godt forstås som en mere generel fremhævelse af aktindsigtsordningens betydning for offentlig debat (eventuelt med de nødvendige forbehold fra myndighedernes side).

Der er således efter min opfattelse forhold, der kan tale for, at validitetshensyn ikke i sig selv kan inddrages som et sagligt og relevant kriterium ved vurdering af spørgsmål om meroffentlighed.

Der kan imidlertid også anføres forhold til støtte for det modsatte. Der kan således bl.a. peges på, at vurderingen af spørgsmål om meroffentlighed er meget skønmæssig, og at det kan forekomme vidtgående helt generelt at frakende hensyn til validitet relevans og saglighed i den forbindelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at forarbejderne til offentlighedsloven ikke omtaler spørgsmålet.

Hertil kommer, at spørgsmålet ikke nødvendigvis kan besvares på samme måde i alle praktisk forekommende tilfælde. Det kan f.eks. umiddelbart forekomme mere naturligt at lægge vægt på validitetshensyn i tilfælde, hvor der er en konkret formodning for, at de pågældende oplysninger er decideret forkerte eller misvisende, end i tilfælde, hvor der ikke er en sådan formodning, men hvor der blot (endnu) ikke har været lejlighed til at gennemføre en egentlig valideringsproces.

Det kan formentlig efter omstændighederne også gøre en forskel for relevansen af validitetshensyn, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende situation ikke er krav på aktindsigt (og at spørgsmålet om aktindsigt derfor skal afgøres efter meroffentlighedsprincippet). Der kan endvidere argumenteres for, at det må indgå, om myndighederne på en let og simpel måde kan gennemføre den relevante validering, eller om en sådan validering må antages at være mere ressourcekrævende.

Samlet vurdering

Som anført ovenfor er spørgsmålet om inddragelse af validitetshensyn ved afgørelser om meroffentlighed ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Spørgsmålet ses heller ikke omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i den juridiske litteratur, ligesom der ikke ses at være offentliggjort praksis herom.

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at spørgsmålet om inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed er et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

Under disse omstændigheder og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

På den baggrund har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til, om Moderniseringsstyrelsen i den foreliggende sag var berettiget til at afslå meroffentlighed med henvisning til hensyn til validitet. Jeg bemærker i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 11 i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (fremsat den 7. februar 2013) bl.a. ses at tage sigte på aktindsigtsanmodninger som den i sagen omhandlede. Bestemmelsen vedrører ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Du vil således under

alle omstændigheder kunne fremsætte din begæring om aktindsigt på ny, når det fremsatte lovforslag måtte være vedtaget og trådt i kraft.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Folketingets Retsudvalg bad herefter den 5. april 2013 justitsministeren om at redegøre for, hvilke overvejelser min henvendelse gav anledning til (spørgsmål nr. 46 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144)).

Justitsministeriet besvarede Folketingets Retsudvalgs spørgsmål den 8. maj 2013.

Sagsfremstilling

I en e-mail af 4. september 2012 skrev journalist A således til Moderniseringsstyrelsen:

”(…)

Her følger hvad jeg havde tænkt mig:

- 1) En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.
- 2) En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten (altså andelen af de omkring 1,9 mia. kroner)
- 3) Såfremt it-konsulentydelse (de 1,9 mia. kr.) er opdelt på kategorier af forskellige typer af it-konsulentydelse ville det også være spændende at se en opgørelse over.

Såfremt det er lettere for jer at sende mig selve datasættet i sin helhed, vil det naturligvis også kunne have interesse.”

I en senere e-mail af 7. september 2012 skrev A bl.a. således til Moderniseringsstyrelsen:

”Tak, jeg ønsker venligst også oplyst evt. timepris for hvert selskab, såfremt det ligger i materialet.

Da det behandles som aktindsigt, vil jeg venligst gøre opmærksom på, at oplysninger formelt er sendt fra et ministerium til et andet.”

I en afgørelse af 17. september 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen sådan til A:

”Ved e-mail af henholdsvis 4. og 7. september 2012 har du anmodet Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt i følgende:

- ’1. En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.*
- 2. En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten.*
- 3. En opgørelse over it-konsulentydelseerne opdelt på kategorier af forskellige typer af it-konsulentydelse.*
- 4. Eventuel timepris for hvert selskab.’*

Du har anført, at det – hvis det er lettere for Moderniseringsstyrelsen at sende dig selve datasættet i sin helhed – naturligvis også kunne have interesse.

Moderniseringsstyrelsen har behandlet din ansøgning efter reglerne i offentlighedsloven.

Anmodningen om aktindsigt kan ikke imødekommes.

Begrundelsen herfor er følgende:

Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet dokumenter, der indeholder de oversigter og opgørelser, du efterspørger. Moderniseringsstyrelsen har ikke ved en gennemgang af sit journalsystem kunnet identificere sådanne oversigter eller opgørelser. De oplysninger, som du ønsker oversigter eller opgørelser over, findes alene i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Der indgår dog ikke i databasen oplysninger om timepriser eller oplysninger, der gør det muligt at beregne timepriser.

Offentlighedslovens § 5, stk. 2, fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter databaser (registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling). Bestemmelsen indebærer, at indholdet af en database ikke anses for et dokument i offentlighedslovens forstand og dermed ikke er undergivet aktindsigt, jf. Betænkning nr. 1510/2009, hvoraf følgende fremgår:

'Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter alle typer af dokumenter, uanset form og bærende medie. Heroverfor står, at forvaltningsmyndighedernes databaser – dvs. bl.a. registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb – ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og der gælder således ikke efter gældende ret en adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter.'

Denne bestemmelse skal sammenholdes med offentlighedslovens § 4, stk. 1, der fastsætter, at offentlighedsloven alene giver ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

Herom anføres i den nævnte betænkning, s. 370, følgende:

'Offentlighedsloven giver alene ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes.'

[...]

Den, der søger aktindsigt, har således bl.a. ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling på grundlag af oplysninger i myndighedens database, som myndigheden ikke allerede har foretaget.'

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at Moderniseringsstyrelsen ikke har pligt til at foretage udtræk fra databaser med henblik på at imødekomme ansøgninger om aktindsigt, hvorfor der efter offentlighedslovens bestemmelser ikke er pligt til at imødekomme din ansøgning. Moderniseringsstyrelsen er heller ikke forpligtet til at udlevere den samlede database.

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen med indkøbsdata med henblik på at imødekomme din ansøgning.

I den forbindelse skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at indrapporteringsordningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Inden dataene af Moderniseringsstyrelsen anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis da-

ta skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, der indebærer, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Særligt vedrørende indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelser, herunder 'Konsulentydelser (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter' skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at kategorierne er tænkt anvendt på rådgivningsydelser, men indkøbskategoriernes opbygning medfører, at et køb af ministeriet kan blive kategoriseret som konsulentydelser, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelser fx også installering af it samt tolkning, som ikke i almindelighed betragtes som konsulentydelser, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelser.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i øvrigt i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter (<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

Det vil på baggrund af det ovenfor anførte ikke være muligt for Moderniseringsstyrelsen at udarbejde de af dig ønskede oversigter og opgørelser, hvis validitet Moderniseringsstyrelsen kan stå inde for, uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende validering i form af høring af de ministerier, som har leveret data til databasen.

Moderniseringsstyrelsen finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

Den 17. september 2012 klagede A til mig over Moderniseringsstyrelsens afgørelse. A skrev bl.a. således:

”(A's medievirksomhed) har efter aftale konkretiseret anmodning om aktindsigt (bilag 1 og 2).

Heri beder (A's medievirksomhed) om aktindsigt i oplysninger, der på forskellig vis relaterer sig til det, der viser sig at være en indkøbsdatabase, som landets ministerier indrapporterer til.

Baggrunden er, at landets [finansminister] har anvendt data herfra i forbindelse med svar på spørgsmål i Folketinget.

(A's medievirksomhed) vil således klage over følgende:

- 1) Styrelsen bør udlevere de data som hvert ministerium har tilsendt styrelsen. Spørgsmål om datas validitet har aldrig været indskrevet i forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Tværtimod taler det vel-sagtens for øget åbenhed omkring netop disse tal, at landets finansminister åbenbart helt valid kan videregive oplysninger om data på summeret niveau.
- 2) Styrelsen bør som følge af den dialog der har været med (A's medievirksomhed) om konkretisering fremvise ALLE de lister/journallister over de udtræk, der er blevet foretaget fra databasen igennem det sidste år. Herunder udtræk til internt brug. Ligeledes bør styrelsen som minimum udlevere de lister, som finansministeren har måtte fået tilsendt (herunder særligt hvis han er blevet præsenteret for yderligere tal om it-konsulenter, end de par håndfulde tal, som det har været fremme)."

Den 25. september 2012 bad jeg Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 14. november 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen følgende:

"Sagsgangen

Sagsgangen i forbindelse med (A)'s anmodning om aktindsigt har været følgende:

(A) henvendte sig ved e-mail af 23. august 2012 til Moderniseringsstyrelsen, idet han under henvisning til finansministerens svar på spørgsmål S 3731 anmodede om udlevering af en analyse af brugen af konsulenter, som ifølge svaret er foretaget af Finansministeriet. Ligeledes ønskede (A) at blive sat i kontakt med en medarbejder, der kunne give ham oplysninger om, hvilke data vedrørende ministeriernes brug af it-konsulent-ydelser, Moderniseringsstyrelsen ligger inde med.

Det fremgår af anmodningen, at (A) ved e-mail af 22. august 2012 havde rettet en tilsvarende henvendelse til Finansministeriet, der havde henvist (A) til at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsen videresendte den 23. august 2012 henvendelsen til Digitaliseringsstyrelsen, hvorunder sagen vedrørende Finansministeriets analyse af brugen af konsulenter henhører. Digitaliseringsstyrel-

sen har herefter behandlet henvendelsen vedrørende udlevering af analysen som en anmodning om aktindsigt.

Digitaliseringsstyrelsen henviste ved e-mail af 24. august (A) til at rette henvendelse vedrørende spørgsmålene om data om it-konsulenttydelser til en medarbejder i Moderniseringsstyrelsen.

Ved e-mail af 27. august 2012 rettede (A) herefter henvendelse til Moderniseringsstyrelsen med en forespørgsel om, hvorvidt det var muligt at modtage en oversigt over brugen af it-konsulenter fordelt på ministerier, herunder hvilke firmaer der er tale om, samt om data ligger i Excel eller lignende. Umiddelbart stod det på baggrund af e-mail-korrespondancen ikke Moderniseringsstyrelsen klart, hvorvidt (A)'s henvendelse skulle anses for en aktindsigtsbegæring.

Moderniseringsstyrelsen forsøgte herefter forgæves at kontakte (A) telefonisk, jf. e-mail af 4. september 2012 til (A).

Den 4. september 2012 drøftede Moderniseringsstyrelsen og (A) sagen telefonisk. (A) anmodede på baggrund af denne samtale samme dag pr. e-mail Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt i:

- 1) En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.
- 2) En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten
- 3) En opgørelse over it-konsulenttydelserne opdelt på kategorier af forskellige typer af it-konsulenttydelser.

Ved e-mail af 7. september 2012 udbyggede (A) sin anmodning om aktindsigt ved at anmode om at få oplyst timepris for hvert konsulentfirma.

Moderniseringsstyrelsen traf afgørelse om aktindsigt den 17. september 2012.

Samme dag henvendte (A) sig til Moderniseringsstyrelsen med anmodning om klagevejledning.

Moderniseringsstyrelsen besvarede henvendelsen samme dato.

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 vedrører (A)'s aktindsigtsanmodning af 4. september 2012 og supplerende anmodning af 7. september 2012.

Moderniseringsstyrelsen kan henholde sig til den trufne afgørelse, hvorved Moderniseringsstyrelsen afslog at imødekomme det ansøgte.

Moderniseringsstyrelsen skal i den forbindelse henvise til beskrivelsen i vedlagte notat af 30. august om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb og Indkøbsdatabasen.

Som det fremgår af afgørelsen, undersøgte Moderniseringsstyrelsen i forbindelse med afgørelsen, om der i Moderniseringsstyrelsens sager indgik dokumenter, herunder udtræk fra Indkøbsdatabasen, der indeholdt de efterspurgte oplysninger. Sådanne dokumenter kunne ikke identificeres. I øvrigt bemærkes, at timepriser og timeforbrug ikke fremgår af Indkøbsdatabasen og således ikke er i Moderniseringsstyrelsens besiddelse. Som det videre fremgår af afgørelsen, overvejede Moderniseringsstyrelsen efter princippet om meroffentlighed at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen med henblik på at imødekomme aktindsigtsanmodningen.

Moderniseringsstyrelsen fandt imidlertid, som det fremgår af afgørelsen, ikke grundlag herfor, idet det ikke ville være muligt for Moderniseringsstyrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb.

I den forbindelse bemærkes yderligere, at formålet med den eksisterende offentlighedsordning blandt andet er, at pressen skal kunne orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, jf. betænkning nr. [1510/2009] om offentlighedsloven, s. 745, eller som det anføres i forordet til Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, at 'pressen kan informere befolkningen på et rigtigt faktisk grundlag'.

Til (A)'s bemærkning om, at det bør tale for øget åbenhed, at finansministeren '*... helt valid[t] kan videregive oplysninger om data på summeret niveau*', skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at de oplysninger, (A) har anmodet Moderniseringsstyrelsen om, befinder sig på et meget detaljeret niveau, og i visse tilfælde vedrører enkeltstående indkøb. De tal, der indgår i finansministerens svar af 21. august 2012 på spørgsmål S 3731, befinder sig – som (A) selv anfører – på et overordnet, summeret niveau. Finansministeren understreger således i sit svar følgende:

'Det skal bemærkes, at indkøbsrapporteringen er etableret for at bidrage til et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaf-

taler; ikke for at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data for eksempelvis anvendelsen af konsulenter.'

Finansministeren redegjorde således for, at svaret vedrørte det af ministerierne indrapporterede indkøb, samt for de usikkerheder, som er nævnt i aktindsigtsafgørelsen, og som medfører, at Moderniseringsstyrelsen ikke kan være sikker på, at data er valide på det detaljeringsniveau, som (A) efterspørger."

Af det omtalte notat af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen fremgår følgende:

"Generelt om indkøbsrapporteringen

Efter § 2, stk. 5, i Finansministeriets cirkulære af 20. marts 2012 om indkøb i staten (indkøbscirkulæret), skal alle ministerier registrere data for ministerområdets indkøb. Ministerierne skal hvert kvartal sikre, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen og give uddybende oplysninger om ministeriets indkøbsdata på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen. Bestemmelsen er videreført uændret fra tidligere gældende udgaver af cirkulæret.

Ordningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Det er ministeriernes pligt at sikre, at alle myndigheder i ministeriet, som er omfattet af indkøbscirkulæret, lever op til rapporteringskravet, men ministerområderne kan selv tilrettelægge dataindsamlingen, så længe rapporteringskravet opfyldes.

Kravene til indkøbsrapporteringen fremgår af Statens Indkøbs hjemmeside (statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/indkobsrapportering), der blandt andet indeholder vejledning af 20. december 2010 til indkøbsrapportering.

De indkøbsdata, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles i en access-database ('Indkøbsdatabasen'), der er oprettet af Statens Indkøb i Moderniseringsstyrelsen med det formål at kunne lave udtræk af data, der giver informationer om det statslige indkøb.

For institutioner, der anvender Navision 5, stilles indkøbsdata til rådighed via Statens Koncernsystem (SKS), jf. den nærmere beskrivelse af SKS nedenfor, hvorfra dataene overføres til Indkøbsdatabasen.

Institutioner med andre regnskabssystemer end Navision 5 afleverer elektroniske indkøbsdata direkte til Moderniseringsstyrelsen, da indkøbsrapporteringen for disse institutioner ikke kan foregå i SKS. Institutioner, der anvender Navision 5, kan også på denne måde aflevere andre data-sæt end dem, der indgår i SKS, hvis institutionerne finder, at disse data-sæt er mere retvisende.

De data, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles som nævnt i Indkøbsdatabasen. Det er således kun denne database, der indeholder de samlede, indrapporterede indkøbsdata.

Inden dataene anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis data skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, jf. omtalen af uklare snitflader i forbindelse med konsulenttydelser i nedenstående afsnit om validiteten af indkøbsdataene vedrørende konsulenter. Der henvises til afsnittet nedenfor om validiteten af indkøbsdataene.

Statens Koncernsystem (SKS)

SKS er en database, hvori institutionerne elektronisk registrerer regnskabstal og efterfølgende godkender deres månedlige, kvartalsvise og årlige regnskab i henhold til bestemmelserne i §§ 34-37 i bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen (regnskabsbekendtgørelsen). Endvidere anvendes SKS til opstilling af statsregnskabet, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 42.

Efter regnskabsbekendtgørelsens § 11 er alle statsinstitutioner forpligtet til elektronisk at udveksle regnskabsdata med SKS. Regnskabsbekendtgørelsens §§ 34-35 indeholder endvidere bestemmelser om, hvilke data institutionerne skal aflevere til SKS, samt en forpligtelse for institutionerne til at kontrollere, at de afleverede data stemmer med den decentrale bogføring.

For institutioner, der anvender Navision 5, foregår dette i praksis ved, at alle bogføringstransaktioner dagligt replikeres til SKS. Afstemning sker en gang om måneden på sumniveau efter statens kontoplan, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 8 og §§ 34-35. Institutioner, der har

dispensation til at anvende egne systemer, jf. § 11, stk. 4, afleverer sumposter på det af Moderniseringsstyrelsen i statens kontoplan autoriserede 4-cifrede finanskontoniveau for hver enkelt bogføringskreds.

For de institutioner, der anvender Navision 5, indeholder databasen alle de samme oplysninger, som findes i institutionernes eget regnskab, men rapporter dannes normalt udelukkende på et niveau svarende til finanslovens bevillingsniveau og statens kontoplan, da det er det nødvendige niveau i forhold til institutionernes eksterne regnskab og statsregnskabet.

Det er også på dette niveau, der sker offentliggørelse i Finansministeriets regnskabsdatabase på internettet i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet.

Som nævnt ovenfor stiller ministerier, der anvender Navision 5, indkøbsdata til rådighed for Moderniseringsstyrelsen via Statens Koncernsystem (SKS).

Særligt om validiteten af indkøbsdataene i Indkøbsdatabasen

De ovenfor nævnte overvejelser om nødvendigheden af validering af de data, der er stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, skyldes, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelse, er 'Konsulentydelse (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter'. Kategorierne er primært tænkt anvendt på rådgivningsydelser, men indkøbskategoriernes opbygning medfører, at et køb kan blive placeret i en af kategorierne, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelse fx også installering af it samt tolkning, som ikke i almindelighed betragtes som konsulentydelse, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelse.

Endvidere kan der i forbindelse med registrering af konsulentopgaver, hvor regningen deles mellem flere institutioner, opstå fejl, hvor en myndighed registrerer hele købet uden at udligne den del, som viderefaktureres til den anden myndighed. Såfremt den anden myndighed derefter registrerer et køb hos den første myndighed, vil sumtallet være for stort. Dette er det muligt at korrigere for i en valideringsproces eller ved manuelt at rense udtræk for store, interne statslige køb.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter

(<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

I beretningen anføres følgende:

'26. Økonomistyrelsens [nu Moderniseringsstyrelsens] indkøbsdatabase indeholder oplysninger, som gør det muligt at opgøre statens samlede udgifter til konsulenter på institutioner og indkøbskategorier. Statslige institutioner skal indberette oplysninger om køb af konsulentydelse til Økonomistyrelsen på 2 obligatoriske hovedkategorier. Kategorierne angiver køb af 'it-konsulenter' og 'konsulentydelse (ej it)', hvor sidstnævnte kategori omfatter forskellige typer af rådgivnings- og managementydelser og teknisk specialiserede ydelser.

Statslige institutioner kan derudover vælge at specificere køb af 'konsulentydelse (ej it)' ved at anvende 4 frivillige underkategorier, der angiver køb af:

- *managementydelser*
- *HR- og ledelsesydelser*
- *økonomiydelser*
- *bodyshopping (dvs. 'køb' af en specifik medarbejder hos en ekstern leverandør til at udføre et på forhånd fastlagt arbejde i institutionen).*

Ikke alle statslige institutioner anvender de 4 underkategorier, og indkøbsdatabase giver derfor ikke grundlag for en valid opgørelse for de 4 underkategorier. Statens samlede udgifter ved brug af konsulenter kan dermed kun opgøres for de 2 obligatoriske hovedkategorier. En mere detaljeret opgørelse er ikke mulig. Det er heller ikke muligt at sige noget om, hvordan udgifterne er fordelt på store og små projekter.

27. Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet i endnu højere grad ville understøtte strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelser der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien ved flere og mere præcise indkøbskategorier skal imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder herved, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb og større usikkerhed om, hvilke indkøbskategorier der mest præcist dækker et konkret køb.

28. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at det ikke kan undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne, hvilket betyder, at opgørelsen over statens samlede udgifter til konsulenter altid vil være behæftet med en vis usikkerhed. I nogle tilfælde kan det fx være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en it-driftsopgave eller en it-

udviklingsopgave. Fx når en it-operatør får til opgave at opdatere et it-system, så det opfylder nye lovkrav. I sådanne tilfælde vil det ofte bero på en konkret vurdering, om der er tale om en it-udviklingsopgave, som tilfører systemet ny funktionalitet, eller en it-driftsopgave, der holder systemet ved lige.'

Det anførte gør sig – som det fremgår af det ovenfor anførte – fortsat gældende.”

Den 21. november 2012 sendte jeg en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012 samt Moderniseringsstyrelsens notat af 30. august 2012 til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra A i den anledning.

NOTER: (*) FOB 1991, s. 107, FOB 2004, s. 114, FOB 2005, s. 165, FOB 2009 9-1, FOB 2011 14-5 og FOB 2012-11.