



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-26

En forskningsinstituti- ons rapportudkast og datamateriale kunne undtages fra aktindsigt

Resumé

30. juni 2020

En journalist bad VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) om aktindsigt i et foreløbigt udkast til en rapport om personalenormeringer på plejecentre i hele landet.

Forvaltningsret

11241.2

VIVE afslog at give aktindsigt i rapportudkastet efter offentlighedslovens § 33, nr. 4. VIVE anførte bl.a., at det i relation til den enkelte medarbejders faglige anseelse ville være uforsvarligt, hvis VIVE udleverede foreløbige og eventuelt fejlbehæftede udkast. På det tidspunkt hvor journalisten anmodede om aktindsigt, var rapportudkastet efter VIVEs opfattelse et klart foreløbigt arbejde, idet rapporten stadig var under udarbejdelse og endnu ikke havde gennemgået kvalitetssikring, herunder internt og eksternt fagfælle-review.

11241.3

11241.9

VIVE afslog endvidere efter offentlighedslovens § 27, nr. 5, at give aktindsigt i de data, der var indsamlet til brug for undersøgelsen.

Efter ombudsmandens opfattelse rejste VIVEs afslag på aktindsigt i rapportudkastet efter offentlighedslovens § 33, nr. 4, navnlig tre spørgsmål: Om rapporten havde karakter af forskning i bestemmelsens forstand, om de hensyn, som VIVE havde anført, var omfattet af bestemmelsens beskyttelsesformål, og om det var nødvendigt at tilbageholde rapportudkastet af "væsentlige hensyn" til de interesser, der er beskyttet af bestemmelsen. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere, at VIVE havde undtaget rapportudkastet fra aktindsigt.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at VIVE havde undtaget det indsamlede datamateriale fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 5. Ombudsmanden lagde vægt på, at VIVE havde sendt spørgeskemaer til plejecentre i hele landet for at indsamle oplysninger til brug for undersøgelsen, og at den bearbejdning, som materialet havde gennemgået, måtte karakteriseres som "en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning". Han lagde også vægt på VIVEs pligt til at offentliggøre sine analyser og forskningsrapporter.

(Sag nr. 20/00252)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. VIVE

VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) er en uafhængig statslig institution, som har til opgave at udarbejde og formidle anvendelsesorienteret forskning og analyse i relation til velfærdssamfundets udvikling, borgernes levevilkår og indretningen af den offentlige sektor (§ 1 og § 2 i lovbekendtgørelse nr. 948 af 6. juli 2017 om Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd). Centeret kan inden for sit formål drive indtægtsdækket virksomhed (§ 5, stk. 2, i samme lov).

VIVE blev oprettet 1. juli 2017 som en sammenlægning af de to hidtidige forskningsinstitutioner SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og KORA – Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

I pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til lov nr. 709 af 8. juni 2017 (lovforslag nr. LF 136 af 22. februar 2017) anføres bl.a. følgende om formålet med VIVE og centerets opgaver:

"2.1.3. Den foreslåede ordning

Med lovforslaget foreslås, at der etableres et nationalt forsknings- og analysecenter for velfærd med det formål at udvikle og formidle viden om velfærdsområder og nationale og internationale samfundsforhold med betydning for befolkningens levevilkår. Centerets primære fokus skal således være forskning og analyse, som kan tilvejebringe viden om de forhold, der påvirker borgernes levevilkår i almindelighed og om spillet mellem borgere og velfærdssamfundets institutioner i særdeleshed; herunder viden som kan bidrage til udvikling af velfærdspolitikken og fremmer kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse, effektivitet og økonomistyring.

...

2.2. Hovedopgaver for Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

...

2.2.3. Den foreslåede ordning

Med lovforslaget foreslås, at Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd skal arbejde for opfyldelse af sit formål ved at udarbejde analyser og forskning m.v., som er anvendelsesorienteret og praksisnær i forhold til formulering og udmøntning af velfærdspolitikken i bred forstand og dens indsatser og administration.

Centeret skal med baggrund i analyser og forskning skabe synlighed og viden om befolkningens levevilkår med et særligt fokus på velfærdspolitikens målgrupper; undersøge om de indsatser, som sættes i værk, virker efter hensigten både med hensyn til omkostninger og de tilsigtede effekter; samt undersøge mulige alternative måder at opfylde de vedtagne målsætninger.

...

(...) Det konkrete metodevalg og tilrettelæggelse af analyser og forskning beslutes af centeret, ligesom det er centerets ansvar at sikre kvaliteten af centerets analyser og forskning. Der skal i analysearbejdet løbende fokuseres på centerets hovedformål.

...

(...) Som det hidtil har været gældende for KORA og SFI, får centeret ud over den ordinære drift mulighed for at gennemføre opgaver som indtægtsdækket virksomhed og modtage supplerende finansiel støtte i form af tilskud og gaver m.v. Centeret kan som rekvireret aktivitet (indtægtsdækket virksomhed) udføre analyser og forskning i det omfang, at offentlige myndigheder og organisationer, fonde, faglige og private organisationer samt interessenter el.lign. måtte ønske det inden for centerets formål.

Centeret vil ved udarbejdelse af anvendelsesorienterede analyser og praksisnær forskning basere sit arbejde på seneste og anerkendte forskningsmetoder, ligesom indsamling af data tager udgangspunkt i forskningsfaglig viden og metode for at sikre validitet af analyser og konklusioner. Hertil kommer, at der sker faglig intern og ekstern kvalitetssikring af alle centerets analyser og forskningsarbejder, samt at metoderne og datagrundlaget beskrives og fremlægges. Alle analyser og forskningsresultater offentliggøres. Når disse kriterier følges, udøver centeret forskning og forskningsbaserede undersøgelser både ved anvendelsesorienterede analyser og praksisnær forskning.”

2. Kort om sagsforløbet

Den 6. november 2017 udgav VIVE en rapport om personalenormeringer på danske plejecentre.

Den 7. januar 2020 skrev du til VIVE og spurgte, om der var gennemført en undersøgelse siden 2017. Du anførte, at den gennemsnitlige personalenormering i dagtimerne efter din umiddelbare opfattelse var ret høj i forhold til den offentlige debat på området.

VIVE svarede samme dag, at centeret var ved at færdiggøre en opdateret rapport om normeringerne på danske plejecentre, og at VIVE forventede, at den ville udkomme i februar.

Da VIVE efterfølgende afslog din forespørgsel om at sende dig en kopi af den seneste version af den kommende rapport, bad du VIVE om aktindsigt i rapportudkastet.

VIVE traf afgørelse om afslag på aktindsigt i rapportudkastet og det indsamlede datagrundlag den 14. januar 2020.

Den 24. februar 2020 publicerede VIVE rapporten "Normeringer på danske plejecentre". Rapporten indeholder en opdatering af VIVEs tidligere undersøgelse af området i 2017 og en undersøgelse af, inden for hvilke plejeområder der er et særligt behov for yderligere kompetenceudvikling hos de ansatte. (...). Det fremgår af rapporten s. 5, at to store interesseorganisationer havde bedt VIVE om at gennemføre en landsdækkende undersøgelse blandt alle landets plejecentre.

3. VIVEs afgørelse af 14. januar 2020 og efterfølgende korrespondance

VIVEs afslag af 14. januar 2020 på at give dig aktindsigt i et foreløbigt udkast til den kommende rapport skete med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 4. VIVE afslog endvidere at give aktindsigt i de data, der var indsamlet til brug for udarbejdelse af rapporten, med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 5. VIVE anførte bl.a. følgende:

"VIVE kan desværre ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i den kommende rapport om normeringer på plejecentre i Danmark.

Med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 4, kan VIVE undtage foreløbige forskningsresultater og manuskripter (udkast til rapporter) fra

aktindsigt. VIVEs anseelse som den fagligt solide og troværdige vidensproducent og det seriøse valg af samarbejdspartner, kan lide stor skade, hvis vi udleverer foreløbige rapporter, som ikke er fuldt ud kvalitetssikret. Ligeledes vil det være uforsvarligt i relation til den enkelte medarbejders faglige anseelse, hvis vi udleverer foreløbige – og eventuelt fejlbehæftede – udkast. Det kan få endog stor betydning for den enkeltes karriere og for VIVEs mulighed for at tiltrække opgaver som indtægtsdækket virksomhed, hvis ufærdige og ukontrollerede forsknings- og analyseresultater spredes.

Det er en grundbetingelse for at sikre høj kvalitet af vores rapporter, artikler o.lign., at der under hele arbejdsprocessen er plads til debat om metoder, beregninger, indhold m.v. uden at vores forsknings- og analysemedarbejdere skal forholde sig til en eventuel offentliggørelse af foreløbige overvejelser og rapportudkast, mere eller mindre bearbejdede data og fortolkninger af datamaterialet. (...)

På det grundlag giver VIVE ikke aktindsigt i det foreløbige rapportudkast.

Som forsknings- og analyseinstitution kan vi ligeledes med baggrund i offentlighedslovens § 27, nr. 5, undtage indsamlede data/(rå)materiale, 'der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser'.

Bestemmelsen er begrundet i hensynet til, at offentlige forskningsinstitutioner kan drive forskningsmæssig virksomhed på lige fod med private på den måde at VIVE m.fl. kan sikre enkeltpersoner eller institutioner/virksomheder fuldstændig diskretion med hensyn til de oplysninger til brug for statistik og forskning, som de meddeler os.

Der vil foregå en faglig kvalificeret bearbejdning af de indsamlede data. De statistikker der udarbejdes på grundlag af disse data vil fremgå af den kommende rapport, som forventes offentliggjort i februar 2020."

VIVE har i sin udtalelse af 13. maj 2020 til mig redegjort nærmere for baggrunden for afslaget på aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 33, nr. 4, og § 27, nr. 5. VIVE har endvidere henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Finansieringsgrundlaget for VIVE er fastsat i VIVE-loven, og VIVE modtager et årligt grundtilskud fra (nu) Social- og Indenrigsministeriet, jf. § 3, stk. 1. Dette grundtilskud udgør imidlertid langt mindre end halvdelen af

VIVEs indtægter, hvorfor det er en væsentlig forudsætning for økonomien i VIVE som forsknings- og analysevirksomhed, at vi også kan drive indtægtsdækket virksomhed, jf. § 5, stk. 2.

Indtægtsdækket virksomhed i VIVE udføres i fuld konkurrence med private virksomheder, som arbejder inden for samme felt som VIVE. (...)

I VIVE er vi af den opfattelse, at afslag på aktindsigt i foreløbige manuskripter/rapportudkast handler om især to hovedhensyn: Hensynet til forsknings- og analysemedarbejdernes omdømme og arbejdsproces hhv. hensynet til VIVEs konkurrenceposition. Vi er ligeledes af den opfattelse, at vi med hjemmel i offentlighedslovens § 33, nr. 3 og 4, kan undtage dokumenter med det formål at beskytte hhv. VIVEs forretningsvirksomhed og den enkelte forsknings- og analysemedarbejders faglige anseelse.

Medarbejdernes omdømme og arbejdsproces: Det vil være urimeligt og urigtigt, hvis VIVEs forsknings- og analysemedarbejdere skal udlevere foreløbige arbejder med baggrund i en anmodning om aktindsigt, før medarbejderen selv betragter arbejdet som afsluttet. Alle, der har arbejdet med forskning og analyse, ved, at analyser, fortolkning og sammenhænge udvikler sig i løbet af en analyseproces, efterhånden som materialet modnes og diskuteres. Hvis medarbejderne i princippet kan tvinges til at udlevere foreløbige, tentative udkast, som herefter offentliggøres i pressen, vil det dels skade den interne, prøvende analyse og fortolkning af ofte komplekse materialer og dels udstille og skade den enkelte medarbejder midt i en analyseproces. Risikoen for at skulle udlevere foreløbige udkast vil i meget høj grad hæmme analyse, fortolkningsudveksling, kommunikation og kvalitetssikring, idet der naturligt vil være en frygt for at nedfælde og dele tanker i processen.

VIVE har en forpligtelse til offentliggørelse af alt forsknings- og analysearbejde, jf. VIVE-loven § 2, stk. 2, hvilket også er et vilkår i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed, og et vilkår der fremgår af alle kontrakter. Manuskripter/rapportudkast m.v. offentliggøres i denne sammenhæng først, når arbejdet har været undergivet kvalitetskontrol, herunder eksternt fagfællereview, internt review og godkendelse af den relevante forsknings- og analysechef og endelig en korrekturlæsning. Pligten til offentliggørelse giver i sig selv indsigt i og kontrol med VIVE som forsknings- og analyseinstitution.

Konkurrenceforvridning. Offentliggørelse af foreløbige manuskripter/rapportudkast har også betydning i relation til den indtægtsdækkede virksomhed. Selvom foreløbige manuskripter/rapportudkast ikke indeholder

oplysninger om økonomiske forretningsmæssige vilkår i snæver forstand, kan et foreløbigt manuskript/rapportudkast have kritisk indflydelse på VIVEs stilling i konkurrence med andre private udbydere, som ikke vil være forpligtede til at udlevere foreløbige manuskripter, der ikke er endeligt kvalitetssikrede. Både kunde og VIVE har en interesse i, at de analyser, der offentliggøres, er kvalitetssikrede og korrekturlæst, før de offentliggøres og eventuelt gøres til genstand for diskussion i presse og offentlighed. Hvis kunden får den opfattelse, at en indkøbt analyse hos VIVE indebærer, at halvfærdige rapporter risikerer at cirkulere i pressen, vil incitamentet til at efterspørge VIVE produkter naturligt falde.

Baseret herpå gav VIVE afslag på aktindsigtsanmodningen med begrundelsen: 'VIVEs anseelse som den fagligt solide og troværdige vidensproducent og det seriøse valg af samarbejdspartner, [kan] lide stor skade, hvis vi udleverer foreløbige rapporter, som ikke er fuldt ud kvalitetssikret. Ligeledes vil det være uforsvarligt i relation til den enkelte medarbejders faglige anseelse ...' I det konkrete tilfælde var det rapportudkast, der forelå den 7. januar 2020, endnu under udarbejdelse i forsknings- og analysegruppen og et klart foreløbigt arbejde. Som det fremgår af vedhæftede dokumenter giver (en interesseorganisation) udtryk for i en telefonsamtale den 9. januar 2020, at det vil være 'en katastrofe, hvis noget de har købt og betalt kunne gives til tredjepart, før de selv får varen i hånden'. Hvis det er en mulighed, at journalister eller andre får adgang til manuskripter/rapportudkast, og der dermed er risiko for, at undersøgelsesresultater offentliggøres, før rekvirenten/kunden modtager en tilnærmelsesvis endelig og kvalitetssikret rapport, og før VIVE selv offentliggør rapporten, vil VIVEs omdømme og konkurrencemæssige position i relation til indtægtsdækket virksomhed i høj grad være svækket."

Det fremgår desuden af VIVEs udtalelse, at offentliggørelsen af rapporten ikke har givet VIVE anledning til en ændret vurdering af din anmodning om aktindsigt, idet VIVE fortsat ikke ville give aktindsigt i et så foreløbigt og ikke kvalitetssikret rapportudkast som det, der forelå den 7. januar 2020.

4. Rapportudkastet (offentlighedslovens § 33, nr. 4)

4.1. Retsgrundlaget

Efter bestemmelsen i § 33, nr. 4, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen) kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

I forarbejderne til § 33 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) er der om bestemmelsen i § 33, nr. 4, anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *nr. 4* er ny og indebærer, at forskeres og kunstners originale idéer – dvs. en idé, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner – samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter, kan undtages fra aktindsigt, hvis der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners (fremtidige) karriere ved, at konkurrerende forskere og kunstnere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen har til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt eller et foreløbigt kunstnerisk produkt.

Der er efter bestemmelsen alene adgang til at undtage *foreløbige forskningsresultater og manuskripter*. Det indebærer, at resultater eller manuskripter, der foreligger i endelig form, ikke er omfattet af bestemmelsen. Sådanne resultater eller manuskripter kan, hvis de har kommerciel betydning, efter omstændighederne undtages efter lovforslagets § 30, nr. 2.

Der må i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af, om der er tale om et *foreløbigt forskningsresultat eller manuskript*. (...)

...

Der vil i de tilfælde, hvor der foreligger en original idé, et foreløbigt forskningsresultat eller et foreløbigt manuskript være en formodning for, at indsigt vil indebære en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Der henvises om bestemmelsen i nr. 4 desuden til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.7 (side 722 ff.).”

I den nævnte betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven anføres følgende, s. 722 ff.:

”5.7. Hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

5.7.1. Det er som nævnt ovenfor (...) kommissionens opfattelse, at det på baggrund af den praksis, der knytter sig til generalklausulen i lovens

§ 13, stk. 1, nr. 6, bør overvejes at udarbejde en selvstændig undtagelsesbestemmelse, der beskytter hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

Det kan af den nævnte praksis vedrørende forskningsmæssige interesser (...) udledes, at generalklausulen efter ombudsmandens opfattelse kan anvendes til beskyttelse af foreløbige forskningsresultater, jf. FOB 1976, side 96, og FOB 1995, side 98.

Endvidere fremgår det af den nævnte praksis, at generalklausulen kan anvendes til beskyttelse af forskeres originale idéer, jf. FOB 1995, side 98.

Foreløbige forskningsresultater og idéer, der hidrører fra den pågældende forsker (herefter benævnt en original idé), kan imidlertid også undtages fra aktindsigt efter lovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis resultatet eller idéen kan udnyttes kommercielt. Efter den nævnte bestemmelse 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.'

Det anførte indebærer, at det primære anvendelsesområde for generalklausulen har været de tilfælde, hvor indsigt i et forskningsprojekt, der er foreløbigt eller indeholder en original idé, ikke kan udnyttes kommercielt, men f.eks. hvor indsigt kan få betydning for en forskers faglige anseelse eller karriere. Bestemmelsen kan bl.a. anvendes, hvis indsigt i et foreløbigt forskningsprojekt vil indebære, at den pågældende persons faglige anseelse vil lide skade af betydning, eller hvis den pågældendes fremtidige karriere vil lide skade, hvis andre gennemfører projektet før forskeren.

...

5.7.3. På baggrund af det under pkt. 5.7.1 og 5.7.2 nævnte, er det kommissionens opfattelse, at der er grund til at udarbejde en udtrykkelig bestemmelse i offentlighedsloven, der indebærer en begrænsning i retten til aktindsigt af hensyn til beskyttelsen af forskeres originale idéer og foreløbige forskningsresultater.

...

Formålet med en bestemmelse, der undtager foreløbige forskningsresultater og originale idéer fra retten til aktindsigt, er i øvrigt at beskytte den

enkelte forsker mod uberettiget tilegnelse af sådanne resultater og ideer fra konkurrerende forskere eller andre.

Endvidere vil bestemmelsen have til formål at sikre forskere rimelige arbejdsvilkår derved, at de beskyttes mod offentliggørelse af forskningsresultater, som de endnu ikke betragter som endelige, og som de derfor ikke finder egnede til offentliggørelse. (...) Det er i den forbindelse over for kommissionen oplyst, at det inden for det sundhedsvidenskabelige forskningsområde, betragtes som videnskabeligt uansvarligt at offentliggøre foreløbige forskningsresultater, som endnu ikke har gennemgået faglig kvalitetsvurdering (peer review).

En bestemmelse af den omhandlede karakter vil således have til formål at beskytte den enkelte forskers (fremtidige) karriere bl.a. ved at konkurrerende forskere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen vil have til formål at beskytte den enkelte forskers faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt.”

4.2. Min vurdering

Hvorvidt VIVE i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 4, kunne afslå aktindsigt i rapportudkastet, rejser efter min opfattelse navnlig tre spørgsmål: For det første, om rapporten har karakter af forskning i bestemmelsens forstand, for det andet, om de hensyn, VIVE har anført, omfattes af bestemmelsens beskyttelsesformål, og endelig for det tredje, om tilbageholdelse af rapportudkastet var nødvendigt af ”væsentlige hensyn” til de interesser, der er beskyttet af bestemmelsen.

For så vidt angår det første spørgsmål om rapportens karakter af forskning finder jeg, at denne betingelse er opfyldt. Jeg har herved lagt vægt på rapportens karakter og indhold og på forfatterens erhvervsmæssige baggrunde. Jeg har også lagt vægt på det, der er anført om VIVEs aktiviteter i §§ 1 og 2 i lov om Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, og på, at det fremgår af forarbejderne til lovgrundlaget for VIVE, at det konkrete metodevalg og tilrettelæggelsen af analyser og forskning besluttet af centeret og således ikke af opdragsgiver. Det forhold, at rapporten er udarbejdet på foranledning af to interesseorganisationer, kan herefter efter min opfattelse ikke føre til en anden vurdering.

For så vidt angår det andet spørgsmål om, hvorvidt de hensyn, der er anført af VIVE, omfattes af beskyttelsesformålet bag offentlighedslovens § 33, nr. 4, bemærker jeg, at VIVE har anført flere hensyn til støtte for, at udkastet kan tilbageholdes.

VIVE har således i afslaget på aktindsigt anført, at "VIVEs anseelse som den fagligt solide og troværdige vidensproducent og det seriøse valg af samarbejdspartner, kan lide stor skade, hvis vi udleverer foreløbige rapporter, som ikke er fuldt ud kvalitetssikret". VIVE har desuden anført, at det vil "være uforsvarligt i relation til den enkelte medarbejders faglige anseelse, hvis vi udleverer foreløbige – og eventuelt fejlbehæftede – udkast". Endvidere har VIVE i sin udtalelse til mig anført hensynet til beskyttelsen af VIVEs konkurrencesituation i relation til indtægtsdækket virksomhed.

Jeg bemærker hertil, at beskyttelsessubjektet i offentlighedslovens § 33, nr. 4, er den enkelte forsker og ikke (selvstændigt) den institution, vedkommende er ansat ved. Hverken VIVEs konkurrencesituation i relation til indtægtsdækket virksomhed eller VIVEs anseelse som "vidensproducent" og "samarbejdspartner" udgør således hensyn, der kan begrunde, at oplysninger undtages efter § 33, nr. 4. Se endvidere pkt. 7 nedenfor.

Det tredje spørgsmål er som nævnt herefter, om tilbageholdelse af rapportudkastet var nødvendigt af "væsentlige hensyn" til de forskere, der var involveret i at udarbejde rapporten.

VIVE har i sin udtalelse til mig oplyst bl.a., at manuskripter/rapportudkast mv. først offentliggøres, når arbejdet har været undergivet kvalitetskontrol, herunder eksternt fagfælle-review, internt review og godkendelse af den relevante forsknings- og analysechef samt korrekturlæsning.

VIVE har endvidere oplyst, at det rapportudkast, der forelå på tidspunktet for din anmodning om aktindsigt, stadig var under udarbejdelse i en forsknings- og analysegruppe. Rapportudkastet havde således endnu ikke gennemgået en kvalitetssikring, herunder internt og eksternt fagfælle-review. Efter VIVEs opfattelse var der tale om et klart foreløbigt arbejde.

I afgørelsen af 14. januar 2020 har VIVE bl.a. anført, at det i relation til den enkelte medarbejders faglige anseelse vil være uforsvarligt, hvis VIVE udleverer foreløbige – og eventuelt fejlbehæftede – udkast. Og at det kan få endog stor betydning for den enkeltes karriere, hvis ufærdige og ukontrollerede forsknings- og analyseresultater spredes.

VIVE har endvidere i udtalelsen til mig anført, at udlevering af foreløbige, tentative udkast, som herefter offentliggøres i pressen, dels vil skade den interne, prøvende analyse og fortolkning af ofte komplekse materialer, dels udstille og skade den enkelte medarbejder midt i en analyseproces.

På den baggrund og efter min gennemgang af det rapportudkast, som forelå på tidspunktet for din anmodning om aktindsigt, har jeg ikke grundlag for at

kritisere, at VIVE har undtaget udkastet fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 4, jf. dog pkt. 6 nedenfor.

5. De indsamlede data (offentlighedslovens § 27, nr. 5)

5.1. Retsgrundlaget

Efter bestemmelsen i § 27, nr. 5, i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt ikke materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) fremgår det, at bestemmelsen er identisk med § 10, nr. 5, i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). Bestemmelsen er beskrevet i den ovennævnte betænkning nr. 1510/2009, som den gældende offentlighedslov bygger på. Se særligt betænkningen s. 549 ff. Se endvidere betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 240 f. og 247 f., hvor der er anført bl.a. følgende:

”Udvalget finder, at hensynet til at sikre det offentlige mulighed for at indhente fuldstændige og rigtige oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik utvivlsomt fortsat nødvendiggør en generelt affattet undtagelsesadgang, og at den nævnte bestemmelse derfor bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision.

...

En væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig – såvel som en statistisk – undersøgelse nødvendige grundmateriale, vil ofte være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale, fra offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre.”

Jeg henviser desuden til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 581, hvor bl.a. følgende er anført:

”Bestemmelsen i § 27, nr. 5, kan alene anvendes under betingelse af, at (rå)materialet rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige undersøgelser, at det indsamlede (rå)materiale gennemgår en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning eller indgår i en (egentlig) forskningsmæssig sammenhæng, og at det er meningen, at det bearbejdede

materiale skal offentliggøres. Det blotte forhold, at oplysninger og dokumenter bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, bringer således ikke materialet ind under § 27, nr. 5, ligesom en ren optælling eller opgørelse af materialet ikke er tilstrækkelig.”

Desuden henviser jeg til Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sagen FOB 2011 16-2, og til sagen FOB 2016-9 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside).

I sagen FOB 2011 16-2 havde Ankestyrelsen meddelt en borger afslag på aktindsigt i tre spørgeskemaer udfyldt af tre kommuner som led i styrelsens udarbejdelse af en rapport om kommuners og regioners tilsyn på botilbudsområdet. Ombudsmanden udtalte, at der – for at en optælling og opgørelse af oplysninger kunne anses for ”offentlig statistik” i § 10, nr. 5’s, forstand – måtte være tale om en ”vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning af en mængde større – ofte talmæssigt – råmateriale, der bearbejdes med henblik på en statistisk offentliggørelse”. Ombudsmanden udtalte endvidere, at der med udtrykket ”videnskabelige undersøgelser” – efter hans opfattelse – måtte forstås ”undersøgelser som indgår i en forskningsmæssig sammenhæng, og som udføres af universiteter, højere læreanstalter eller offentlige forskningsinstitutioner, hvis primære opgave er af forskningsmæssig karakter”. Henset til materialets karakter og formålet med undersøgelsen fandt ombudsmanden herefter ikke, at det kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 5.

5.2. Min vurdering

Det fremgår af VIVEs rapport af 24. februar 2020, at VIVE har sendt spørgeskemaer til plejecentre i hele landet med henblik på indsamling af oplysninger til brug for en opdatering af den tidligere rapport fra 2017.

VIVE oplyste i afgørelsen af 14. januar 2020, at der ville foregå en faglig kvalificeret bearbejdning af de indsamlede data med henblik på udarbejdelse af statistikker til den kommende rapport. I den offentliggjorte rapport har VIVE oplyst nærmere om bearbejdningen af det indsamlede materiale.

Det er min opfattelse, at den bearbejdning, som materialet har gennemgået, må karakteriseres som en ”vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning”.

Endelig har VIVE – som også anført i udtalelsen til mig – pligt til at offentliggøre sine analyser og forskningsrapporter mv., jf. § 2, stk. 2, i loven om Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

På den baggrund er jeg enig med VIVE i, at det materiale, der er tilvejebragt som grundlag for udarbejdelse af rapporten om normeringer på danske plejecentre, er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 5. Jeg har derfor ikke

grundlag for at kritisere, at VIVE har undtaget materialet fra retten til aktindsigt efter denne bestemmelse, jf. dog pkt. 6 nedenfor.

6. Meroffentlighed mv.

Efter bestemmelsen i § 14, stk. 1, i offentlighedsloven skal det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovens bestemmelser i §§ 23-35.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 14, stk. 1 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013), at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men skal overveje, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Det er endvidere anført, at bestemmelsen indebærer, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, og at myndighederne skal foretage vurderingen af "egen drift".

Jeg kan ved min gennemgang af sagen ikke se, at VIVE i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed i forhold til rapportudkastet og det indsamlede datamateriale.

Da VIVEs rapport om normeringer på danske plejecentre nu er offentliggjort, og da du i din anmodning om aktindsigt ikke udtrykkeligt har bedt VIVE om aktindsigt i det indsamlede datamateriale, har jeg imidlertid ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om meroffentlighed.

I forbindelse med rapportudkastet bemærker jeg i øvrigt, at VIVE ikke udtrykkeligt ses at have forholdt sig til bestemmelsen i offentlighedslovens § 34 om delvis aktindsigt. Da rapporten nu er offentliggjort, har jeg heller ikke fundet tilstrækkelig anledning til at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om delvis aktindsigt.

7. Indtægtsdækket virksomhed (offentlighedslovens § 33, nr. 3)

Efter bestemmelsen i § 33, nr. 3, i offentlighedsloven kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

VIVE har i den afgørelse af 14. januar 2020, der er citeret ovenfor i pkt. 3, anført bl.a., at det kan få stor betydning for VIVEs mulighed for at tiltrække opgaver som indtægtsdækket virksomhed, hvis ufærdige og ukontrollerede forsknings- og analyseresultater spredes.

I den ligeledes under pkt. 3 citerede udtalelse til mig har VIVE endvidere anført, at VIVEs indtægtsdækkede virksomhed udføres i fuld konkurrence med private virksomheder inden for samme felt som VIVE, og at foreløbige rapportudkast efter VIVEs opfattelse kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, for at beskytte VIVEs forretningsvirksomhed.

Som anført ovenfor mener jeg ikke, at jeg kan kritisere, at VIVE har undtaget det rapportudkast, som forelå på tidspunktet for din aktindsigtsanmodning, fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 4.

På den baggrund har jeg ikke fundet anledning til at foretage en nærmere vurdering af VIVEs anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.