



Ankestyrelsens brev til en borger

████████████████████

████████████████████

████████████████

██

## Henvendelse om Odsherred Kommunes afgørelse om aktindsigt

6. juni 2018

Odsherred Kommune har den 7. marts 2018 på din foranledning indbagt en sag for Ankestyrelsen om afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

J.nr. 18-21273

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

### Resumé

Tel +45 3341 1200

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Odsherred Kommune ikke har været berettiget til at undtage de omhandlede APV-målinger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at kommunen har benyttet sig af konsulentfirmaet ██████████ i forbindelse med gennemførelse af APV-målingerne. Konsulentfirmaet ██████████ har i den forbindelse stillet et system (SurveyXact) til rådighed for kommunen og assisteret kommunen i opbygning af måleorganisationen. ██████████ har endvidere gennemført en manuel opstilling af resultaterne af målingerne, der herefter er blevet præsenteret i oversigtsform samt i rapportform.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

På denne baggrund er det Ankestyrelsens opfattelse, at APV-målingerne ikke kan anses for interne dokumenter.

Ankestyrelsen har derfor bedt Odsherred Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt, der er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

## Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at du den 15. februar 2018 har anmodet Odsherred Kommune om aktindsigt i:

”[...] de 3-i-1 målinger, apv målinger, der er blevet foretaget for fagcentrene for velfærdsområdet fra efteråret 2016 samt de øvrige år frem til dags dato”.

Den 24. februar 2018 har Odsherred Kommune i en mail til dig oplyst, at kommunen alene har foretaget målinger i 2016.

Odsherred Kommune har samtidig sendt sin afgørelse af 23. februar 2018, hvori kommunen har meddelt dig afslag på aktindsigt i APV-målingerne fra 2016 i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1. Kommunen har som begrundelse for afgørelsen henvist til, at målingerne er interne. Kommunen har endvidere henvist til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 18. august 2014 om afslag på aktindsigt i arbejdspladsvurderinger.

Kommunen har samtidig vurderet din ret til aktindsigt efter offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed. Kommunen har anført følgende:

”Odsherred Kommune har vurderet om du efter det såkaldte meroffentlighedsprincip i offentlighedslovens § 14 alligevel bør have aktindsigt i disse interne arbejdsdokumenter. Vi har i den forbindelse inddraget det forhold, at du som repræsentant for pressen har en særlig interesse.

Odsherred Kommune har på baggrund af § 14 i Offentlighedsloven besluttet at give aktindsigt delvis aktindsigt i 3-i-1 målingerne i de 4 fagcentre på velfærdsområdet.

- Der gives fuld aktindsigt i trivselsundersøgelsen for de 4 fagcentre.
- Der gives aktindsigt i APV målinger med tilhørende kommentarer, uden medarbejdernes navne. Undladelsen sker af hensyn til den fortrolighed medarbejderne måtte forvente ved afgivelsen af deres besvarelser.

- Der gives ikke aktindsigt i rapport om lederevaluering da din interesse i aktindsigt bør vige til fordel for kommunens og kommunes leders interesse i, at oplysninger i en ledervurdering kan holdes i et internt og fortroligt rum”.

På baggrund af din klage over kommunens afgørelse har Odsherred Kommune den 6. marts 2018 revurderet sagen. Kommunen har supplerende anført følgende:

”På baggrund af din klage over afslag på aktindsigt i lederevalueringen den 24. februar 2018 har vi gennemgået sagen igen og besluttet at give dig yderligere aktindsigt, jf. Offentlighedslovens § 28.

I lederevalueringen fra fagcentret for Børn og Unge er der kun 3 ledere under [navn undladt af Ankestyrelsen]. Af hensyn til at beskytte den anonymitet lederne må forvente ved afgivelsen af disse evalueringer, er evalueringerne ekstraheret således, at disse tre leders vurdering ikke fremgår.

For alle fagcentre er direktørens evaluering af de enkelte ledere undladt. Der kun er en direktør og derfor ingen anonymitet. Ligeledes er lederevalueringerne for alle fire fagcentre ekstraheret, således at kommentarer ikke fremgår. Ekstraheringen er sket, da vi har vurderet, at bemærkninger frit skal kunne indgå i interne beslutningsprocesser og at hensynet til, at det holdes i lukket rum vægter højere end din interesse på vegne af offentligheden”.

Du har den 6. marts 2018 fastholdt din klage over kommunens afgørelse med den begrundelse, at kommunen ikke har hjemmel til at undtage de omhandlede kommentarer i målingerne.

På Ankestyrelsens foranledning har Odsherred Kommune fremsendt en redegørelse af 29. maj 2018 om [redacted]s medvirken til udarbejdelsen af APV-målingerne. Odsherred Kommune har oplyst følgende:

”[redacted] stiller to systemer til rådighed for Kommunen ifm. den gennemførte ledelses-, trivsels- og APV-måling. [redacted] stiller et system (SurveyXact) til rådighed for Kommunen, hvorfra der indsamles data via et spørgeskema, som er udarbejdet i fællesskab mellem Odsherred Kommune og [redacted]. [redacted] assisterer Kommunen i opbygning af måleorganisationen, dvs. hvilke medarbejdere tilhører hvilke arbejdspladser og hvilke ledere er

ledere for hvilke medarbejdere. ████████ opsætter i systemet ████████ en rapportskabelon. ████████ giver Kommunen mulighed for selv at hente rapporter på en online-portal, herunder rapporter med resultater for de enkelte arbejdspladser og enkelte ledere.

Derudover gennemfører ████████ en manuel opstilling af resultater, der præsenteres i oversigtsform samt i rapportform på organisationsniveau".

### **Ankestyrelsens kompetence**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50

### **Ankestyrelsens udtalelse**

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, fremgår imidlertid, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som internt dokument anses et dokument, der ikke er afgivet til udenforstående.

Odsherred Kommune har som begrundelse for at anse APV-målingerne som interne dokumenter henvist til en udtalelse af 18. august 2014 fra Folketingets Ombudsmand.

I udtalelsen har ombudsmanden behandlet spørgsmålet om, hvorvidt en konkret arbejdspladsvurdering havde karakter af at være et internt dokument. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at et ministerium havde anset arbejdspladsvurderingen i den konkrete sag for et internt dokument, der kunne undtages fra aktindsigt. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at en eventuel afgivelse af dokumentet til udenforstående, i den konkrete sag til ministeriets medarbejdere og Arbejdstilsynet, var sket af retlige grunde.

Ankestyrelsen har fundet anledning til at undersøge om APV-målingerne har karakter af interne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, når der har medvirket et eksternt konsulentfirma ved udarbejdelsen.

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 408 om myndigheders brug af private konsulentfirmaer i forbindelse med udarbejdelse af rapporter:

“Konsulentrappoter, der udarbejdes af private konsulentfirmaer, vil som det klare udgangspunkt ikke kunne anses som interne dokumenter. Det gælder uanset om rapporten vedrører interne forhold i myndigheden, herunder samarbejdsforholdende, omstrukturering osv., ligesom det gælder selvom myndigheden løbende har medvirket aktivt i forbindelse med rapportens tilblivelse og udarbejdelse”.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Odsherred Kommune ikke har været berettiget til at undtage de omhandlede APV-målinger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at kommunen har benyttet sig af konsulentfirmaet [REDACTED] i forbindelse med gennemførelse af APV-målingerne. Konsulentfirmaet [REDACTED] har i den forbindelse stillet et system (SurveyXact) til rådighed for kommunen og assisteret kommunen i opbygning af måleorganisationen. [REDACTED] har endvidere gennemført en manuel opstilling af resultaterne af målingerne, der herefter er blevet præsenteret i oversigtsform samt i rapportform.

På denne baggrund er det Ankestyrelsens opfattelse, at APV-målingerne ikke kan anses for interne dokumenter.

Ankestyrelsen har derfor bedt Odsherred Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt, der er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler.

Ankestyrelsen har ikke herved taget stilling til, hvorvidt Odsherred Kommune under henvisning til andre bestemmelser i offentlighedsloven kan være berettiget til at undtage de pågældende oplysninger.

Ankestyrelsen har forstået Odsherred Kommunes revurdering således, at begrebet "ekstrahering" anvendes til at beskrive, at man undtager oplysninger fra aktindsigt.

Vi har fundet anledning til at bemærke over for kommunen, at "ekstrahering" betyder, at myndigheder trækker visse oplysninger ud af et dokument og giver aktindsigt i dem, selv om dokumentet i øvrigt er undtaget fra aktindsigt.

Kopi af dette brev er sendt til Odsherred Kommune til orientering.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen  
Kontorchef

Mia Larsen