



Ankestyrelsens brev til
Herning Kommune

Tilsynsudtalelse om undtagelse af en ansats navn fra aktindsigt

A har den 27. juni 2019 skrevet til Herning Kommune om kommunens afgørelse af 21. juni 2019 om aktindsigt.

Herning Kommune har den 8. juli 2019 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Konklusion

Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at Herning Kommune ikke kan undtage den ansattes navn fra aktindsigt med henvisning til, at meddelelse af navnet indirekte ville oplyse om disciplinære reaktioner. Det skyldes, at den ansattes stilling efter vores vurdering er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., som giver ret til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger.

Ankestyrelsen beder Herning Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Sagens baggrund

A har den 15. juni 2019 anmodet Herning Kommune om aktindsigt i oplysninger om en unavngiven ansat i kommunen, som er omtalt i en personalesag, der fremgår af et bilag, som A har henvist til. A har bedt om aktindsigt i følgende:

- "1 : Medarbejderens navn og stillingsbetegnelse,
- 2 : Fratrædelsesgodtgørelsens størrelse, og

25. marts 2020

J.nr. 19-33692

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

3 : Længden på periode med løn.”

Herning Kommune har den 21. juni 2019 afslået at give A aktindsigt.

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Herning Kommune kan ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt.

Herning Kommune skal for det første bemærke, at det i din formulering af anmodningen om aktindsigt indgår som en forudsætning, at den omhandlede personalesag har ført til afskedigelse. Dette er ikke korrekt, idet personalesagen resulterede i en anden ledelsesmæssig reaktion. Der er således ikke grundlag for at give aktindsigt vedrørende de af dig nævnte pkt. 2 og 3.

Dernæst skal Herning Kommune vedrørende det af dig nævnte pkt. 1 bemærke, at rammerne for aktindsigt i personaleforhold fremgår af Offentlighedslovens § 21, hvorefter der kan gives aktindsigt i den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Herning Kommune henviser i øvrigt til ordlyden af Offentlighedslovens § 21.

Ifølge Folketingets Ombudsmand (FOB 2001.549) fremgår det af lovforarbejderne til den nævnte bestemmelse i Offentlighedsloven, at chefbegrebet omfatter stillinger som kontorchef og derover. Også andre stillinger kan være omfattet af chefbegrebet, hvis de i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med disse stillinger. Der vil normalt være tale om stillinger i den statslige lønramme 36 eller derover.

Det er på dette grundlag Herning Kommunes vurdering, at den pågældende medarbejder ikke er ansat i en chefstilling i den forstand, der er nævnt i Offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Såfremt Herning Kommune gav aktindsigt i den omhandlede medarbejders navn, ville Herning Kommune dermed (i hvert fald indirekte) overskride grænserne for aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner over for medarbejderen, hvilket Herning Kommune ikke ønsker og ikke kan inden for rammerne af Offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Det er herudover Herning Kommunes vurdering, at der ikke kan gives meraktindsigt efter Offentlighedslovens § 14.”

Herning Kommune har i genvurdering af 8. juli 2019 oplyst til Ankestyrelsen, at hvis kommunen gav aktindsigt i navnet på den ansatte, så ville der også blive givet aktindsigt i den pågældendes disciplinære reaktion, da det har været fremme i offentligheden, hvilken reaktion, der var tale om.

Kommunen har i genvurderingen oplyst yderligere om den pågældende ansattes stilling i forhold til vurderingen af, om pågældende er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Kommunen har bl.a. oplyst, at den ansattes månedsløn er 40.807,15 kr.

Herning Kommune har også ved genvurderingen meddelt aktindsigt til A i, at den pågældende ansatte er teamleder.

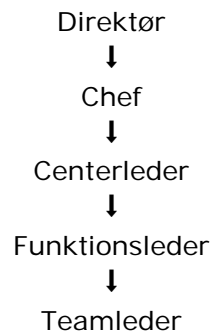
Ankestyrelsen har den 25. oktober 2019 bedt om flere oplysninger fra Herning Kommune til brug for behandlingen af sagen. Vi har bedt om bl.a. at få oplyst, hvad teamlederens daglige ledelse består i, herunder om der er tale om faglig og/eller personalemæssig ledelse, og om pågældende afholder medarbejderudviklingssamtaler og modtager sygemeldinger.

Herning Kommune har i brev af 17. november 2019 bl.a. oplyst følgende:

”Teamlederen havde [...] det ledelsesmæssige ansvar for 12 medarbejdere, samt det ledelsesmæssige ansvar for [...], der er en tværgående funktion [...]

Teamlederen havde som en af fem teamledere både faglig og personalemæssig ledelse af de 12 medarbejdere, samt afholdt medarbejderudviklingssamtaler med og modtog sygemeldinger fra medarbejderne.

Med til billedet hører, at lederkæden til teamlederen er følgende:



Såfremt teamlederen var omfattet af begrebet "chefstillinger" bestemmelsen i Offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., ville enhver med ledelsesfunktion (og ikke kun chefer) i Herning Kommune være omfattet af bestemmelsen, da der i Herning Kommune ikke er medarbejdere med ledelsesansvar på lavere niveau i lederkæden.

Herning Kommune har til orientering vedlagt funktionsbeskrivelser for funktionsleder og teamleder."

Det fremgår af funktionsbeskrivelsen, at teamlederen bl.a. har som fagligt ansvarsområde at fremme:

- Tæt kontakt og opfølgning på iværksatte initiativer
- Overholdelse af vedtagne kompetenceplan og serviceniveau
- Prioritering, systematik og lovmedholdelighed

Det fremgår videre af funktionsbeskrivelsen, at teamlederen bl.a. har som personalemæssigt ansvarsområde at fremme:

- Kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder
- Understøttelse af teamsamarbejdet og motivere at medarbejderne tager ansvar for gruppens samlede opgaver
- Skabe følgeskab til de beslutninger, der træffes i organisationen
- Systematisk opfølgning på sygefravær, flex og ferie for medarbejderne

Ankestyrelsens udtalelse

1. Retsgrundlag og praksis

1.1. Følgende fremgår af offentlighedslovens § 21, stk. 1, 2 og 3:

"§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet."

Af Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, s. 370, fremgår følgende om hemmeligholdelse af ansattes navne:

"Hvis der anmodes om aktindsigt i en konkret personalesag, er det udgangspunktet efter § 21, stk. 3, at navnet på den ansatte skal udleveres. Navnet på den ansatte vil dog efter en konkret vurdering kunne hemmeligholdes efter §§ 30-33 eller § 9, stk. 2, nr. 2, [...]."

Oplysninger om disciplinære reaktioner er efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, i et vist omfang omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt, men det gælder kun for ansatte i chefstillinger. Det er derfor en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling.

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, s. 373-374, fremgår følgende om chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.:

"Bestemmelsens anvendelsesområde er personelt afgrænset til kun at omfatte *chefstillinger*, hvilket indebærer, at disciplinære reaktioner i forhold til kontorphonale, fuldmægtige, teknisk administrativt personale, sagsbehandlere mv. ikke er omfattet af bestemmelsen. Omfattet er derimod

kontorchefgruppen og højere stillinger, herunder bl.a. kommitterede, afdelingschefer, departementschefer, vicedirektører, styrelsesdirektører, vicekommunaldirektører og kommunaldirektører. I andre tilfælde end de nævnte må der efter forarbejderne lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med de netop nævnte eksempler på chefstillinger, ligesom det fremhæves, at "der, som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau", jf. F.T. 1997-98, tillæg A, sp. 896."

1.2. Folketingets Ombudsmand har i FOB 01.549 udtalt, at en konkret skoleinspektørs stilling både i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og placering i det administrative hierarki kunne sidestilles med de stillinger, som efter lovens forarbejder var omfattet af chefbegrebet. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. punktum, at chefbegrebet omfatter stillinger som kontorchef og derover. Også andre stillinger kan være omfattet af chefbegrebet hvis de i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med disse stillinger. Der vil normalt være tale om stillinger i lr. 36 eller derover.

Stillinger som skoleinspektør er ikke nævnt i forarbejderne. Det må derfor bero på en nærmere vurdering om en stilling som skoleinspektør er omfattet af chefbegrebet.

Efter folkeskoleloven har en skoleinspektør en række ledelsesbeføjelser. Skoleinspektøren leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Skoleinspektøren udarbejder forslag til principper for skolens virksomhed og forslag til skolens budget. Skoleinspektørens ansvar omfatter den administrative såvel som den pædagogiske ledelse af skolen. Jeg henviser i øvrigt til Justitsministeriets redegørelse herom.

Ved bedømmelsen af om der er tale om en chefstilling, må også indgå en vurdering af indholdet i den konkrete stilling.

(B)'s stilling var en tjenestemandstilling på løntrin 49 svarende til lr. 36, og han var inspektør for en skole med ca. 470 elever og 40 lærere. En meget betydelig del af stillingens indhold har således bestået i at udøve ledelsesbeføjelser.

Det er på denne baggrund min opfattelse at (B)'s stilling både i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kunne sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger som er omfattet af chefbegrebet. Det er således klart min opfattelse – som jeg redegjorde for under drøftelserne ved mødet den 21. december 2000 – at (B) i sin stilling som skoleinspektør måtte betragtes som chef i henseende til offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. punktum.”

Ankestyrelsen har i udtalelse af 6. februar 2018 udtalt, at en kommunal centerchef og en afdelingsleder ud fra en samlet vurdering var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår af vedlagte lønoplysninger, at den pågældende centerchef har en samlet årlig bruttoindkomst på ca. 575.000 kr. og at den pågældende afdelingsleder har en samlet årlig bruttoindkomst på ca. 460.000 kr.

[...]

Ankestyrelsens udtalelse

Offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., indeholder ikke nogen definition af chefbegrebet. I forarbejderne til loven er det blandt andet anført, at chefbegrebet – for så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning – omfatter kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorpersonele ikke være omfattet, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 896.

Det anføres videre i forarbejderne, at det ikke er muligt at gøre udtømmende op med indholdet af chefbegrebet, og at der i andre tilfælde end dem, der udtrykkeligt er nævnt, må lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler.

Det må herefter bero på en nærmere vurdering om de omhandlede stillinger som henholdsvis centerchef og afdelingsleder er omfattet af chefbegrebet. Ved bedømmelsen heraf, må også indgå en vurdering af indholdet i den konkrete stilling, jf. FOB 2001.549.

Da det direkte fremgår af forarbejderne, at kontorchefer i den kommunale forvaltning er omfattet af chefbegrebet er der efter Ankestyrelsens opfattelse ikke belæg for at antage, at der for kommunernes vedkommende må lægges vægt på, om den pågældende indgår som en del af det overordnet ledelseshierarki på niveau med vicekommunaldirektører og kommunaldirektører.

Efter det oplyste har såvel centerchefen som afdelingslederen fagligt og ledelsesmæssigt ansvar. Det er oplyst, at centerchefen har personale- og fagligt ansvar for 75 medarbejdere, heraf to afdelingsledere, og at afdelingslederen har ansvar for 25 medarbejdere. Da Aarhus Kommunes afgørelse af 22. december 2017 ikke indeholder andre oplysninger om de pågældende stillingers indhold har Ankestyrelsen lagt til grund, at begge stillingers indhold i vidt omfang består i udøvelse af ledelsesbeføjelser.

Henset hertil sammenholdt med oplysningerne i øvrigt om de pågældende stillinger er det på det foreliggende grundlag Ankestyrelsens opfattelse, at begge stillinger ud fra en samlet vurdering i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger som er omfattet af chefbegrebet."

2. Ankestyrelsens vurdering af Herning Kommunes afgørelse

2.1. Ankestyrelsen lægger til grund, at Herning Kommune har givet afslag på aktindsigt i den pågældende ansattes navn med henvisning til, at

kommunen ved meddelelse af navnet indirekte – pga. omtale i offentligheden af sagen – ville oplyse om disciplinære reaktioner. Det er Herning Kommunes vurdering, at den pågældende ansatte ikke er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Som det fremgår ovenfor, er det udgangspunktet, at der er ret til aktindsigt i navnet på en ansat efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 1. pkt. Efter en konkret vurdering vil navnet dog kunne undtages fra aktindsigt efter §§ 30-33 eller § 9, stk. 2, nr. 2.

Efter offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. er der efter lovens almindelige regler ret til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner til ansatte i chefstillinger. Navnet på en ansat i en chefstilling kan efter Ankestyrelsens opfattelse således ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til, at myndigheden indirekte ville oplyse om disciplinære reaktioner ved meddelelse af navnet.

2.2. Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at den pågældende stilling som teamleder er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis, må der efter forarbejderne i andre tilfælde end de konkret nævnte chefstillinger lægges vægt på bl.a. den ansattes ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. ved vurderingen af, om den konkrete stilling kan sidestilles med de nævnte eksempler på chefstillinger.

Vi lægger vægt på, at den konkrete teamleder har det faglige og ledelsesmæssige ansvar for 12 medarbejdere og afholder medarbejderudviklingssamtaler og modtager sygemeldinger. Teamlederen er bl.a. ansvarlig for medarbejdernes arbejdstilrettelæggelse og ressourceprioritering.

Vi lægger også vægt på, at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen bl.a. har som *fagligt* ansvarsområde at fremme:

- Tæt kontakt og opfølgning på iværksatte initiativer
- Overholdelse af vedtagne kompetenceplaner og serviceniveau
- Prioritering, systematik og lovmedholdelighed

Vi lægger også vægt på, at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen bl.a. har som *personalemæssigt* ansvarsområde at fremme:

- Kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder

- Understøttelse af teamsamarbejdet og motivere at medarbejderne tager ansvar for gruppens samlede opgaver
- Skabe følgeskab til de beslutninger, der træffes i organisationen
- Systematisk opfølgning på sygefravær, flex og ferie for medarbejderne

Vi lægger tillige vægt på, at teamlederen indgår i det ledelsesmæssige hierarki i Herning Kommune og modtager en månedsløn på kr. 40.807,15.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis fremhæves det i forarbejderne, at der normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Ifølge Finansministeriets lønoversigt pr. 1. oktober 2019 udgør den månedlige basisløn i den statslige lønramme 36 kr. 43.011,00.

På den baggrund er det Ankestyrelsens vurdering, at den konkrete stilling som teamleder ud fra en samlet vurdering af ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger, som er omfattet af chefbegrebet.

2.3. Ankestyrelsen vurderer således på det foreliggende grundlag, at Herning Kommune ikke kan undtage den ansattes navn med henvisning til, at meddelelse af navnet indirekte ville oplyse om disciplinære reaktioner, da den ansattes stilling efter vores vurdering er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Herning Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Vi har ikke herved taget stilling til, om kommunen vil kunne undtage oplysningen fra aktindsigt med en anden begrundelse.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i kommunistyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i kommunestyrelseslovens § 50.

Venlig hilsen

Charlotte Kirkeby

Vi har anvendt:

Bekendtgørelse af lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 145 af 24. februar 2020

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019