



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Juridisk avdeling

Nittedal kommune
Moveien 1
1482 Nittedal

Deres ref.: 08/2176-14400 Deres dato: 23.03.2009 Vår ref.: 2009/6554 FM-J Saksbehandler: Ida Marie Pedersen Dato: 21.04.2009

KLAGE INNSYN I DOKUMENTER - NITTEDAL KOMMUNE - MEDARBEIDERTILFREDSHETSUNDERSØKELSE

Det vises til oversendelse av 23.03.09, vedrørende overnevnte sak.

Saken gjelder klage fra avisen Varingen v/Vegard Venli over Nittedal kommunes avslag på begjæring om innsyn i medarbeiderundersøkelse.

Sakens bakgrunn:

Avisen Varingen v/Vegard Venli begjærte i e-post av 03.03.09, innsyn i medarbeiderundersøkelse gjennomført blant de ansatte i Nittedal kommune.

Kommunen avsto begjæringen i brev av 06.03.09, med følgende begrunnelse:

”Nittedal kommune har gjennomført en medarbeidertilfredshetsundersøkelse, dersom det er resultatene av denne undersøkelsen det bes om innsyn i, er ikke disse klare på nåværende tidspunkt. Disse vil foreligge først etter påske”.

Avisen Varingen v/Vegard Venli påklaget avslaget i e-post av 10.03.09. Fra klagen hitsettes:

”Det vises til Deres vedtak av 6. Mars 2009, saksnummer 08/2176-12. Bakgrunnen er vår anmodning om å få innsyn i medarbeiderundersøkelsen Nittedal kommune har gjennomført. Det opplyses i vedtaket om at kommunen nå har gjennomført selve undersøkelsen. «Dersom det er resultatene av denne undersøkelsen det bes om innsyn i er ikke disse klare på nåværende tidspunkt. Disse vil foreligge først etter påske», heter det i vedtaket.

Etter hva vi kjenner til, er den aktuelle undersøkelsen gjennomført ved hjelp av Questback. I all den tid Nittedal kommune nå kan opplyse om at undersøkelsen er gjennomført, tilsier vår kunnskap om den aktuelle tjenesten at resultatene også foreligger i form av en prosentmessig svarandel for hver enkelt enhet og for kommunen som sådan.

Offentleglova § 9 fastslår at «alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.» Med hjemmel i bestemmelsen gjenar vi med dette vår anmodning om innsyn i resultatene fra årets undersøkelse. Dersom kommunen opprettholder siitt avslag, ber vi om at saken oversendes Fylkesmannen i Oslo og Akershus, slik at vi får avklar hvorvidt det foreligger innsynsrett i undersøkelsen på det nåværende tidspunkt, eller om det finnes rettsgrunnlag for å unnta undersøkelsen fra offentlighet frem til påske”.

Kommunen tok ikke klagen fra Avisen Varingen v/Vegard Venli til følge, og saken er således oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling, jf. oversendelse datert 23.03.09.

Klager har i e-post av 02.04.09, kommentert kommunens klagebehandling.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til sakens dokumenter.

I henhold til lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offl.) § 32 er Fylkesmannen klageinstans for vedtak fattet av kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Fylkesmannen bemerker:

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at kommunen må følge de krav loven stiller til saksbehandling i innsynssaker, jf. offl. kap. 4. I angjeldende sak er det imidlertid ikke anført feil ved kommunens saksbehandling, og Fylkesmannen finner derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

Slik saken står for Fylkesmannen gjelder den klage over Nittedal kommunes avslag på begjæring om innsyn i medarbeiderundersøkelse utført blant kommunens ansatte. Undersøkelsen er etter det opplyste utført elektronisk ved hjelp av dataverktøyet Questback. Fylkesmannen forstår innsynsbegjæringen dit hen, at den omfatter utskrift av selve Questback-rapportene, samt resultatene av undersøkelsen både på enhetsnivå og overordnet nivå.

Hovedregelen etter offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Kommunen har unntatt selve Questback-rapportene fra innsyn med hjemmel i offl. § 14. Som subsidiær unntakshjemmel har kommunen vist til offl. § 15, og atter subsidiært til lovens § 23 1. ledd. Innsyn i resultatene av undersøkelsen kan etter kommunens oppfatning heller ikke gis, da analyser fra svarene per i dag ikke er utarbeidet, verken på enhets- eller overordnet nivå. En sammenstilling av opplysningene i rapportene kan ikke kreves utarbeidet etter offl. § 9. Kommunen har vurdert meroffentlighet, men har ikke funnet grunnlag for å utvise dette.

Fylkesmannen vil nedenfor vurdere dokumentene det er begjært innsyn i, for å avgjøre om de faller inn under offentlighetslovens unntaksbestemmelser. Dersom de er omfattet av et lovforankret unntak, må det deretter vurderes om det er grunnlag for innsyn etter en meroffentlighetsvurdering, jf. offl. § 11.

Questback-rapportene

Kommunen har altså unntatt selve Questback-rapportene med hjemmel i offl. § 14, 1. ledd, som gjelder unntak for organinterne dokumenter.

Fylkesmannen finner å kunne slutte seg til kommunens vurdering om at rapportene må anses som organinterne dokumenter og dermed kan unntas fra innsyn etter offl. § 14 første ledd. I likhet med kommunen er vi av den oppfatning at undersøkelsen må ses på som et ledd i saksforberedelse mht. en vurdering av endringer ved kommunens personalforvaltning, styring og utvikling av administrasjonen. Rapportene kan heller ikke anses for å være utarbeidet av enhetene på et område der de har selvstendig avgjørelsesrett, jfr. § 16, 4. ledd. De må således

omfattes av det vanlige unntaket i § 14 første ledd. Det vises for øvrig til kommunens vurderinger vedrørende dette som vi finner å kunne slutte oss til.

Fylkesmannen finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på om selve Questback-rapportene kan omfattes av andre lovforankrede unntak, da de som fastslått ovenfor kan unntas med hjemmel i offl. § 14, 1. ledd.

Bestemmelsen i § 14 gir organet en anledning, men ikke en plikt til å unnta dokumentet offentlighet. Det skal derfor foretas en meroffentlighetsvurdering etter bestemmelsen i offl. § 11. Fylkesmannen bemerker at det skal foretas en konkret vurdering av eventuell meroffentlighet for de tilfeller der hjemmel for unntak ikke pålegger plikt til å unnta, men kun en adgang til dette.

Meroffentlighetsvurderingen skal avklare om det er et reelt og saklig behov for unntak i det enkelte tilfellet. Dersom det foreligger et slikt behov må dette veies opp mot hensynet til offentlig innsyn.

Fylkesmannen finner etter en konkret helhetsvurdering å kunne utvise meroffentlighet når det gjelder utskrift av Questback-rapportene, jf. offl. § 11. Slik vi ser det er det ikke påvist et reelt og saklig behov for å unnta disse fra innsyn. Innholdet i rapportene kan ikke anses for å være av en slik art at det vil kunne skade kommunens muligheter til å drive en forsvarlig personalforvaltning dersom de blir offentlige. Det vises her til at resultatene av undersøkelsen ikke fremgår av rapportutskriftene og at svarene verken for kommunens enheter eller respondenter således vil kunne identifiseres. Verdien av å benytte seg av undersøkelser som den angjeldende vil etter vår oppfatning dermed ikke svekkes ved at det gis innsyn i rapportutskriftene. Fylkesmannen finner med dette at utskrift av Questback-rapportene må frigis. Klagers anførsel tas til følge.

Innsyn i resultatene av undersøkelsen

Innsynsbegjæringen omfatter resultatene av undersøkelsen, både på enhetsnivå og overordnet nivå i kommunen.

Kommunen har avvist innsyn i resultatene av undersøkelsen, da analysene av svarene verken på enhetsnivå eller overordnet nivå per i dag er utarbeidet. Fylkesmannen finner å kunne slutte oss til kommunens avvisning av innsyn i analysene. Retten til innsyn som hovedregel er avgrenset til å gjelde et dokument som faktisk eksisterer hos organet på innsynspunktet.

Etter offentliglova § 9 vil kommunen likevel, på nærmere bestemte vilkår, ha plikt til å etablere et nytt dokument dersom dette er nødvendig for å etterkomme et innsynskrav. Spørsmålet blir så om det med hjemmel i denne bestemmelsen kan gis innsyn i resultatene fra undersøkelsen, og eventuelt på hvilket nivå innsyn kan gis.

Offl. § 9 lyder som følger:

»Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

Offentlige virksomheter har altså etter denne bestemmelsen en plikt til å etablere et nytt dokument dersom opplysningene som skal sammenstilles er elektronisk lagret i databasene til organet. Plikten gjelder ikke utarbeidelser av sammenstillinger ut fra opplysninger som finnes lagret på andre måter, f.eks. i form av papirdokument. I tillegg er det et vilkår for å kunne

kreve sammenstillingen at denne kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Dette innebærer at plikten kun eksisterer når organet har dataverktøy som kan etablere sammenstillingen, og at det eneste organet trenger å gjøre for å få sammenstillingen etablert er å gi enkle kommandoer. Dersom det trengs mer tidkrevende operasjoner fra saksbehandlerne vil det ikke være noen plikt til å etablere slike sammenstillinger¹.

Det presiseres at det nye dokumentet som vil oppstå gjennom en slik sammenstilling, vil være underlagt de vanlige reglene om innsyn og unntak fra innsynsretten. Dette medfører at dersom det som et resultat av sammenstillingen går frem opplysninger som det kan gjøres unntak for etter loven vil det kunne nektes innsyn i disse opplysningene på vanlig måte. Plikten til å vurdere merinnsyn etter lovens § 11 vil likevel gjelde også her.

Kommunen har vurdert det slik at ønsket om en sammenstilling av opplysningene ikke kan etterkommes, verken på enhets- eller overordnet nivå. I oversendelsen datert 23.03.09, er det uttalt følgende vedrørende dette:

"...Varingen skriver i denne sammenhengen i sin e-post av 10.mars 09: "I all den tid Nittedal kommune nå kan opplyse om at undersøkelsen er gjennomført, tilsier vår kunnskap om den aktuelle tjenesten at resultatene også foreligger i form av en prosentmessig svarandel for hver enkelt enhet og for kommunen som sådan." Dette medfører ikke riktighet. Questback-tjenesten tilbyr en sammenstilling av resultatene for kommunen sett under ett. Den viser en gjennomsnittsscore på spørsmålene i undersøkelsene for hele kommunen. På enhets- og avdelingsnivå vises kun prosentvis hvor mange ansatte i avdelingen som har besvart undersøkelsen, ikke en score pr. spørsmål.

Administrasjonen ønsket i utgangspunktet å gjennomføre analyser og på bakgrunn av dem utarbeide rapporter til hver enkelt enhet og avdeling i kommunen. Disse rapportene skulle da gjennomgås med medarbeidere i enhetene og avdelingene, og der hvor vi så spesielle utfordringer skulle det vurderes å sette i gang tiltak. For å fremstille rapportene kreves mange dagers arbeid fra administrasjonens side. Dette arbeidet er stanset i påvente av Fylkesmannens avgjørelse om innsyn i rapportene, og vi mener at arbeidsmengden som kreves for å utarbeide disse rapportene overskrider vilkåret i § 9 om "enkle metoder".

Fylkesmannen finner i likhet med kommunen at offl. § 9 ikke kan anses for å oppstille en plikt til å etablere en sammenstilling av opplysningene fra undersøkelsen som viser resultatene på enhets- avdelingsnivå. Det vises til at Questback-tjenesten ikke tilbyr en sammenstilling av resultatene på enhets- avdelingsnivå, men kun prosentvis viser hvor mange ansatte i avdelingen som har besvart undersøkelsen. En sammenstilling av resultatene på dette nivået vil etter det opplyste kreve mange dagers arbeid for kommunen, og vil således ikke kunne gjøres med enkle fremgangsmåter slik loven krever. Det vises for øvrig til kommunens vurderinger vedrørende dette som vi finner å kunne slutte oss til.

Når det gjelder en sammenstilling av opplysningene som viser resultatet på et overordnet nivå, er vi imidlertid av den oppfatning at kommunen plikter å etablere dette. Det vises her til at Questback-tjenesten tilbyr en sammenstilling av resultatene for kommunen sett under ett. Fylkesmannen finner som følge av dette at en slik sammenstilling kan gjøres med "enkle fremgangsmåter", jf. offl. § 9. Fylkesmannen kan heller ikke se at det som et resultat av sammenstillingen vil fremgå opplysninger som det kan gjøres unntak for etter loven, og som det dermed vil kunne nektes innsyn i på vanlig måte. Det vises her til at sammenstillingen kun vil vise gjennomsnittscore på spørsmålene i undersøkelsene for hele kommunen. En sammenstilling av resultatene på et overordnet nivå må med dette frigis.

¹ Jf. Rettleiar til offentleglova, 2008 pkt 4.4.3.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Fylkesmannen vil avslutningsvis bemerke at dersom kommunen utarbeider en analyse som viser resultatene av undersøkelsen på enhetsnivå, må en eventuell begjæring om innsyn i dette dokumentet underlegges en ny konkret vurdering.

Konklusjon:

Fylkesmannen omgjør Nittedal kommunes avslag på innsyn i utskrift av Questback-rapportene i sak vedrørende medarbeiderundersøkelse i kommunen, jf. offl. § 32, jf. fvl. § 34. Det bes om at kommunen gir klager innsyn i rapportene.

Fylkesmannen omgjør også Nittedal kommunens vedtak om å ikke etablere en sammenstilling av opplysningene fra medarbeiderundersøkelsen som viser resultatene på et overordnet nivå, jf. offl. § 32, jf. fvl. § 34. Det bes om at sammenstillingen etableres og at dokumentet frigis, jf. offl. § 9, jf. § 3.

Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak om å ikke etablere en sammenstilling av opplysningene fra undersøkelsen som viser resultatene på enhets- avdelingsnivå.

Klagesaken er med dette endelig avsluttet.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Ida Marie Pedersen
rådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:
Varingen v/Vegard Venli vegard@varingen.no