



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Juridisk avdeling

Bærum kommune

1304 SANDVIKA

Deres ref.: 11/127916/HD A	Deres dato: 22.07.2011	Vår ref.: 2011/13513-3 FM-J	Saksbehandler: Ida Marie Pedersen	Dato: 29.07.2011
----------------------------------	---------------------------	--------------------------------	--------------------------------------	---------------------

BÆRUM KOMMUNE - FYLKESMANNEN STADFESTER KOMMUNENS AVSLAG PÅ BEGJÆRING OM INNSYN I RESULTATER FRA MEDARBEIDERUNDERSØKELSE

Fylkesmannen viser til oversendelse av 22.07.11 vedrørende overnevnte sak.

Saken gjelder klage fra Kommunal Rapport over Bærum kommunes avslag på begjæring om innsyn i resultater av kommunens medarbeiderundersøkelse, foretatt høst 2010.

Sakens bakgrunn

Kommunal rapport v/Vegard Førland Venli begjærte i e-post av 16.06.11 innsyn i resultater av medarbeiderundersøkelse foretatt av Bærum kommune høst 2010. Purring på svar fra kommunen ble sendt i e-post av 20.06.11. Fylkesmannen viser til de aktuelle e-postene.

Kommunen avslo begjæringen i brev av 20.06.11. Fra kommunens begrunnelse for avslaget hitsettes:

”Det kan innledningsvis reises spørsmål om resultatene fra medarbeiderundersøkelsen kan anses å være et saksdokument, jfr definisjonene i ofl § 4 annet ledd, men kommunen legger det til grunn. At dette er i randsonen av hvilke opplysninger/dokumenter som omfattes av offentlegloven, kan imidlertid ha betydning for anvendelsen av de øvrige bestemmelsene, dersom det skulle oppstå tvil.

Uansett er resultatene av medarbeiderundersøkelsen et organinternt dokument jfr ofl § 14, og derfor kan unntas fra offentlighet.

Uansett kommer ofl § 15 annet ledd til anvendelse, dersom det legges til grunn at deler av innholdet er hentet utenfra, se videre nedenfor om det. Argumentasjonen blir lik for begge alternativer.

Som grunnlag for avslaget anføres også at resultatene kan unntas fra offentlighet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens personalforvaltning, jfr ofl § 23 første ledd.

Kommunen har vurdert "meirinnsyn", jfr ofl § 11, men har funnet at de hensyn som taler for å unnta resultatene fra innsyn veier tyngst. Det gis derfor ikke rett til "meirinnsyn".

Kommunal rapport påklaget avslaget i e-post av 21.06.11. Klagen hitsettes:

”Det vises til Deres avslag av 20. juni 2011 der det korrekt er lagt til grunn at vår henvendelse er å regne som et krav om innsyn i resultatene fra de enkelte tjenesteder og resultatenheter.

Det kan synes som om at det fra kommunens side hersker en viss tvil omkring hvorvidt dokumentene som opplysningene befinner seg i, er omfattet av offentleglova. Kommunen synes videre å være av den oppfatning av at denne tvilen skulle kunne benyttes innskrenkende og/eller utvidende på fortolkningen av offentleglovas øvrige bestemmelser. Da vi i motsetning til kommunen ikke har funnet å kunne belegge et slikt syn verken i offentleglova, forskriften eller veilederen til den, stiller vi oss positive til at kommunen etter en helhetsvurdering er kommet til at dokumentene faller innenfor offentleglovas virkeområde. Dette er et syn vi mener det bør være all grunn til å holde fast ved.

Spørsmålet blir da hvorvidt det i offentleglova eksisterer andre unntaksadganger som kan gjøres gjeldende. Kommunen har lagt § 14 til grunn, uten å presisere hvilket ledd eller bokstav i bestemmelsen som er brukt. Innledningsvis vil vi tillate oss å påpeke at dette utgjør en saksbehandlingsfeil av kommunen. Vi viser til § 31 første ledd, andre punktum:

"Organet skal alltid vise til den føreseгна som gir grunnlag for avslaget, og til kva ledd, bokstav eller nummer i føreseгна som er brukt".

Vi legger til grunn at kommunen sikter til § 14 første ledd. Videre har kommunen lagt § 15 annet ledd og § 23 første ledd til grunn for sitt avslag.

Vi ser ingen grunn til å gå nærmere inn på disse bestemmelsene og hensynene bak dem. Vi viser til vedlagte avgjørelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i sak 2009/6554, der Nittedal kommune gjorde nevnte tre bestemmelser gjeldende i sitt avslag på avisen Varingens krav om innsyn, nettopp i detaljerte resultater fra en medarbeidertilfredshetsundersøkelse i kommunen.

I sin avgjørelse kom Fylkesmannen til at undersøkelsen er å anse som et organinternt dokument, og at § 14 første ledd gjør seg gjeldende for undersøkelsens resultater. Etter en meroffentlighetsvurdering kom Fylkesmannen likevel til at kommunens resultater på overordnet nivå måtte offentliggjøres. I sin vurdering tok Fylkesmannen blant annet stilling til om rapportenes innhold ville kunne være egnet til å skade kommunens mulighet til å drive en forsvarlig personalforvaltning dersom de ble offentlige. Innsynskravet i nevnte sak ble fremsatt med hjemmel i § 9. Da kommunen på det aktuelle ikke ved eget tiltak hadde utarbeidet rapporter på enhetsnivå, fant Fylkesmannen å kunne stadfeste kommunens avslagsvedtak. Bakgrunnen for dette er arbeidsmengden knyttet til utarbeidelsen av resultater på enhetsnivå etter Fylkesmannens syn ville gå utover kravet i § 9 til at sammenstillinger kun kan kreves dersom de kan gjennomføres ved hjelp av "enkle fremgangsmåter".

I vår sak er det fra kommunens side opplyst at resultater på enhetsnivå alt er utarbeidet. Innsyn i disse resultatene må da, behandles i tråd med avgjørelsen fra Fylkesmannen i nevnte sak. Vi viser til vedtakets side 5, første avsnitt:

"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".

På denne bakgrunn imøteses kommunens fornyede vurdering. Dersom kommunen mot formodning ikke kommer til helt eller delvis å kunne offentliggjøre de avkrevde opplysninger, skal denne henvendelse betraktes som en klage og jf § 32 uten ugrunna opphold forberedes og oversendes Fylkesmannen i Oslo og Akershus for endelig avgjørelse."

Kommunal rapport purret på klagebehandling i e-post til kommunen av 28.06.11. Det vises til e-posten.

Kommunen tok ikke klagen til følge, og saken er således oversendt Fylkesmannen for endelig klagebehandling, jf. oversendelsen mottatt 25.07.11.

Fylkesmannen forutsetter at kommunen er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

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 presisere at Bærum kommune må følge de krav loven stiller til saksbehandling i innsynssaker, jf. offl. kap. 4. I offl. § 29 heter det at innsynskravet skal ”avgjerast uten ugrunna opphald”. Videre heter det i off. § 32 tredje ledd at klagen skal ”førebuast og avgjerast uten ugrunna opphald”. ”Uten ugrunna opphald” vil si så snart som praktisk mulig¹. To til tre virkedager må anses som maksimal tid for enkle krav, dvs. hvor det går fort fram om det er aktuelt med unntak. Dersom det derimot må gjøres undersøkelser, kravet reiser vanskelige og tvilsomme spørsmål, eller gjelder store eller mange dokument, og derfor medfører mye arbeid, kan det brukes mer tid².

I angjeldende sak er det klart at kommunen overskred maksimal tid for behandling både av innsynskravet og klagen over avslaget. Kommunen har i forbindelse med sin klagebehandling uttalt at klagen ved en inkurie ble fordelt til feil vedkommende, og at dette medførte forsinkelse. Fylkesmannen har forståelse for at en slik situasjon kan forekomme, men ber kommunen om å sørge for bedre rutiner i fremtiden slik at dette unngås. Som også klager påpeker, er det det enkeltes organs eget ansvar å sørge for rutiner som gjør at lovens krav oppfylles.

Slik sakens står for Fylkesmannen gjelder den klage over Bærum kommunes avslag på begjæring om innsyn i resultatene av medarbeiderundersøkelse utført av selskapet ”Teamwork” blant kommunens ansatte høst 2010. Begjæringen omfatter innsyn i resultatene fra kommunens enkelte resultatenheter.

Fylkesmannen finner det klart at de aktuelle dokumentene med resultatene fra undersøkelsen er å anse som saksdokument i lovens forstand, jf. offl. § 4.

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

Bærum kommune har vist til flere bestemmelser i offentleglova som hevdes å gi hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet. Prinsipalt er det anført at dokumentene kan unntas med hjemmel i offl. § 14 første ledd. Som klager også påpeker, har ikke kommunen i selve avslagsvedtaket vist til hvilket ledd eller bokstav i bestemmelsen som er brukt, slik offl. § 31 første ledd krever. Fylkesmannen vil presisere at det ikke er tilstrekkelig at det av sammenhengen fremgår hvilket ledd eller bokstav som brukes som hjemmel for å unnta et dokument fra offentlighet. Dette må uttrykkelig fremgå av vedtaket, i tråd med lovens krav.

Fylkesmannen vil i det følgende ta stilling til om dokumentene kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offl. § 14 første ledd, som lyder slik:

”Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing”.

¹ Jf. Ot.prp nr. 102 (2004-2005) s. 151

² Jf. Rettleiar til offentleglova 2008 pkt. 9.3

Det oppstilles altså et vilkår om at organet selv har utarbeidet dokumentet. Av Justisdepartementets ”Rettleiar til offentleglova” er det uttalt følgende til dette vilkåret, jf. pkt. 7.2.3:

”For at § 14 fyrste ledd skal gjelde, må det aktuelle dokumentet vere utarbeidd av organet sjølv. Dette inneber at dokument som er utarbeidd av eksterne personar eller organ ikkje er omfatta av unntaket, sjølv om dei blir brukte og inkluderte i den interne saksførebuinga. Det er derimot ikkje til hinder for å nekte innsyn at eit dokument inneheld opplysningar som er innhenta eller komme inn frå utanforståande, så lenge sjølve dokumentet er utarbeidd av organet.”

I angjeldende sak opplyser kommunen om at det er selskapet ”Teamwork” som har innsamlet resultatene av undersøkelsen, gjort de forståelige og, for den enkelte resultatenhets, vurdert dem. Svarene og fortolkningen av resultatene er mottatt av kommunen direkte fra selskapet. Fylkesmannen forstår det dermed slik at dokumentene med resultatene av undersøkelsen er utarbeidet av selskapet ”Teamwork”. Spørsmålet blir så hvorvidt selskapet, i denne sammenheng, kan regnes som en del av kommunen.

Om dette er det uttalt følgende i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 131:

”Om ein person som er mellombels knytt til eit organ, f.eks. for å utføre eit utgreiingsoppdrag, skal reknast som ein del av organet eller som ein ekstern oppdragstakar, vil avhenge av ei konkret vurdering. Dersom personen er tilsett som arbeidstakar i organet, vil vedkommande alltid måtte reknast som ein del av organet. Dersom det er tale om eit oppdragstilhøve, vil dette avhenge av arten til oppdraget, mandatet og kva grad av fortrolegheit og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.”

Det fremgår av det overnevnte at det i de tilfeller hvor kommunen har knyttet til seg en ekstern oppdragstaker, må det foretas en konkret vurdering om hvorvidt oppdragstakeren må anses som en del av kommunen. I vurderingen skal det altså ses hen til oppdragets art, mandat, samt den grad av fortrolighet og samarbeid det er lagt opp til med kommunen.

I denne saken har kommunen gitt ”Teamwork” i oppdrag å gjennomføre medarbeiderundersøkelse for alle kommunens ansatte. Det ligger i sakens natur at gjennomføringen av oppdraget krever stor grad av fortrolighet og nært samarbeid mellom oppdragstaker og oppdragsgiver. Fylkesmannen er etter en konkret vurdering av den oppfatning at ”Teamwork”, i denne sammenheng, må regnes som en del av kommunen. Vilåret om at organet selv må ha utarbeidet dokumentene er således oppfylt i saken, jf. offl. § 14 første ledd.

Offl. § 14 første ledd oppstiller også et vilkår om at dokumentet må være utarbeidet til organets saksforberedelse. Det kreves ikke her at dokumentet må gjelde en bestemt sak, også mer generelle hjelpedokumenter som er utarbeidet til intern bruk kan omfattes³. Fylkesmannen anser også dette vilkåret for å være oppfylt i saken. Det vises til at dokumentene med resultatene av undersøkelsen skal brukes i kommunens interne arbeid med å bedre ”medarbeiderskapet”.

Videre kreves det at dokumentet må være internt. Dette innebærer at det som hovedregel ikke må være sendt ut av organet. Kommunen har opplyst om at dokumentene med resultatene ikke sendes ut av det enkelte tjenestested. Vilåret anses med dette som oppfylt.

³ Jf. Justisdepartementets ”Rettleiar til offentleglova” pkt. 7.2.4

Fylkesmannen har vurdert begrensningene i offl. § 14, men kan ikke se at disse kommer til anvendelse her. I likhet med kommunen er vi dermed av den oppfatning at dokumentene med resultatene fra undersøkelsen kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offl. § 14 første ledd.

Som følge av det overnevnte finner ikke Fylkesmannen det nødvendig å foreta en vurdering av om resultatene av undersøkelsen kan omfattes av andre lovforankrede unntak.

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.

I Justisdepartementets ”Rettleiar til offentleglova” pkt. 4.9.2 uttales det at det i vurderingen av om det skal gis merinnsyn, skal det på den ene siden vurderes om de hensynene som begrunner den aktuelle unntaksbestemmelsen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet. Dersom de ikke gjør det, bør det gis innsyn. Og selv om slike hensyn gjør seg gjeldende, må disse vurderes opp mot formålsbestemmelsen i lovens § 1. Det må tas stilling til om de hensynene som taler for innsyn, veier tyngre enn behovet for unntak i denne konkrete saken.

Fra veilederen hitsettes for øvrig, jf. pkt. 4.9.2:

”Meirinnsynsvurderinga må gjerast konkret i samband med det enkelte innsynskravet. Ein kan likevel òg leggje vekt på meir langsiktige skadeverknader av å gi innsyn. Dette vil særleg vere aktuelt for interne dokument som kan haldast utanom innsyn etter §§ 14 og 15. Desse unntaka skal verne om interne avgjerdsprosessar i forvaltninga, og det er her sentralt å unngå at andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakehaldne med å kome med frimodige råd og vurderingar. Difor vil det nokså gjennomgåande ikkje vere grunn til å utøve meirinnsyn i dei delane av dokument som kan haldast utanom innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15 som inneheld råd og vurderingar.”

Kommunen har ikke utvist meroffentlighet i forhold til resultatene av undersøkelsen. Kommunen hevder at hensynet til å verne den interne arbeidsprosessen må veie tyngre enn de hensyn som begrunner offentliggjøring av resultatene. I forbindelse med klagebehandlingen har kommunen gitt følgende begrunnelse for ikke å utvise meroffentlighet, jf. oversendelsen av 22.07.11:

”Det er i klagen ikke vist til — eller argumentert for — at noen av de hensyn som fremgår av offl § 1 gjør seg særlig gjeldende i denne saken. Ut fra at dette er interne og fortrolige opplysninger utarbeidet av medarbeidere ved det enkelte tjenested - med det formål som er beskrevet i avslaget - er det heller ikke lett å se hvilken offentlig interesse som kan begrunne innsyn på dette nivået.

Kommunen viser igjen til det som er sitert fra veilederen til offentleglova i avslaget når det gjelder meroffentlighet i saker etter ofl § 14 (og § 15), og til de grunner som er anført i avslaget for ikke å gi innsyn. Det kan ikke sees at det i klagen er gjort forsøk på å imøtegå de hensyn som er nevnt, eller å forklare hvorfor det er vesentlig for offentligheten å få innsyn i denne del av personalarbeidet ved det enkelte arbeidslag, barnehage eller tilsvarende tjenestested på dette nivået.

Kommunen er fristet til å tro at klager ikke helt har fått med seg formålet med undersøkelsen; at det er et verktøy til bruk ved oppstarten av arbeidet for et godt arbeidsmiljø ved det enkelte tjenestested. Det vises til beskrivelsen av dette i avslaget.

Klager viser i stedet til fylkesmannens avgjørelse i "Nittedalsaken", og ber på grunnlag av dette vedtaket om kommunens "fornyede vurdering". Klager synes ikke å ha sett at fylkesmannen ikke tok stilling til meroffentlighetsspørsmålet (på tjenestestednivå) i den saken, men avsto innsyn ut fra ofl § 9.

I forhold til det som er presisert i klagen; nemlig at det bes om innsyn på resultatene fra "de enkelte tjenestesteder og resultatenheter", foranlediger verken klagen eller fylkesmannens avgjørelse i Nittedalsaken noen fornyet vurdering fra kommunen. Offl § 9 er ikke aktuell her. I vår sak foreligger allerede drøyt 200 rapporter som ligger på de enkelte tjenestesteder/enheter, utarbeidet på grunnlag av svar (i all fortrolighet) fra medarbeiderne. Kommunens standpunkt er det samme som i avslaget; nemlig at man ved å gi innsyn i disse vil ødelegge grunnlaget for et videre konstruktivt arbeid som skal skje med utgangspunkt i disse rapportene. Igjen vises til avslaget, der dette er forklart.

For øvrig vil kommunen, dersom det kommer en slik begjæring, vurdere innsyn i resultatene fra medarbeiderundersøkelsen på overordnet nivå; dvs for kommunen som helhet. Foreløpig er det ikke bedt om det."

Fylkesmannen forstår kommunen slik at grunnlaget for et videre konstruktivt arbeid med medarbeiderskap hevdes å bli ødelagt dersom det gis innsyn i resultatene på enhetsnivå. Dette på bakgrunn av at arbeidet skal skje med utgangspunkt i disse resultatene. Fylkesmannen finner etter en konkret helhetsvurdering ikke å kunne utvise meroffentlighet når det gjelder resultatene fra undersøkelsen på enhetsnivå. Slik vi ser det vil innsyn i resultatene fra hvert enkelt tjenestested kunne skade den enkelte enhets pågående prosess med å styrke et godt og effektivt arbeidsmiljø. Det vises her til Teamwork representant som opplyser om at undersøkelsen er et utviklingsverktøy i en dynamisk prosess, og at offentliggjøring av resultatene på enhetsnivå vil "forstyrre arbeidsprosessen og fullstendig overskygge utviklingsperspektivet". Fylkesmannen kan ikke se at hensynet til allmennhetens interesse veier tyngre enn behovet for unntak i denne konkrete saken.

Fylkesmannen finner avslutningsvis grunn til å knytte enkelte kommentarer til klagers henvisning til vårt vedtak fattet 21.04.09 i sak 2009/6554. Saken gjaldt som kjent klage over Nittedal kommunes avslag på innsyn i resultater fra medarbeiderundersøkelse, både på overordnet- og enhetsnivå. Klager synes å hevde at Fylkesmannens resultat i denne saken tilsier at det må gis innsyn også i den foreliggende sak. Fylkesmannen kan ikke se at så er tilfellet. I "Nittedalsaken" eksisterte det ikke noe dokument med resultatene på enhetsnivå hos kommunen på innsynstidspunktet. Fylkesmannen tok dermed kun stilling til om offl. § 9 oppstilte en plikt for kommunen til å etablere en sammenstilling av disse opplysningene. Fylkesmannen kom til at det ikke forelå en slik plikt for kommunen. Fylkesmannen presiserte videre at dersom kommunen likevel utarbeidet en sammenstilling som viste resultatene fra undersøkelsen på enhetsnivå, måtte en eventuell begjæring om innsyn i dette dokumentet underlegges en ny konkret vurdering. Det vises for øvrig til vårt vedtak.

Fylkesmannen finner ikke grunn til å vurdere hvorvidt klager må gis innsyn i undersøkelsens resultater på overordnet nivå, da det ikke er fremsatt en begjæring om dette.

Konklusjon

Fylkesmannen stadfester Bærum kommunes vedtak om å avslå begjæring om innsyn i resultatene av kommunens medarbeiderundersøkelse, foretatt høst 2010. Avslaget omfatter

resultatene på enhetsnivå.

Klagen har etter dette ikke ført frem. Saken er endelig avgjort.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Ida Marie Pedersen
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:
Kommunal rapport v/Vegard Førland Venli