

(11/15378)



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS  
Juridisk avdeling

Bærum kommune, kommuneadvokatene

1304 Sandvika

Deres ref.: Deres dato: Vår ref.: Saksbehandler: Dato:  
Just Finne 2011/13513-27 FM-J Ann Kristin Solheim Våkråk 12.11.2012

**Fornytt vurdering av innsyn i medarbeiderundersøkelse - Bærum kommune**

Fylkesmannen viser til tidligere saksgang, som ikke gjentas her.

Saken gjelder innsyn i utarbeidede rapporter i etterkant av Bærum kommunes medarbeiderundersøkelse. Dokumentene ble av kommunen unntatt i medhold av offentleglova (offl.) § 14. Det ble ikke funnet grunnlag for å gi merinnsyn etter offl. § 11. Fylkesmannen stadfestet kommunens avslag.

Ovennevnte sak har vært behandlet hos Sivilombudsmannen. I uttalelse av 20.2.2012 skrev ombudsmannen følgende:

*"Fylkesmannens vurderinger har vært knyttet til en enkelt rapport fra en av enhetene i kommunen som eksempel, og fylkesmannen har ikke vært orientert om hvilken enhet den aktuelle rapporten var hentet fra. For så vidt gjelder fylkesmannens avgjørelse etter offentlighetsloven § 14 første ledd, om interne dokumenter, var det neppe nødvendig å gjennomgå alle de over 200 rapportene for å besørge tilstrekkelig opplysning av saken. Det stiller seg imidlertid annerledes når det gjelder meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 11. Det må kunne legges til grunn, noe også fylkesmannen i brevet 6. desember 2011 hit som et utgangspunkt synes å være enig i, at meroffentlighetsvurderingen vil kunne falle forskjellig ut for de ulike enhetene i kommunen. For eksempel vil allmennhetens interesse kunne være større i spørsmål som gjelder sentrale, ledende enheter i kommunen, sammenliknet med mindre enheter. (...)*

*Det er neppe rettslig adgang til på denne måten å innskrenke utredningsplikten eller kravet til en konkret og selvstendig vurdering slik det fremgår av offentlighetsloven. I utgangspunktet skulle meroffentlighetsvurderingen vært gjort i tilknytning hvert enkelt av de over 200 dokumentene det dreier seg om. Det er mulig at utredningsplikten og kravet til en konkret og selvstendig vurdering også ville vært oppfylt dersom vurderingen for eksempel hadde vært knyttet opp mot grupper av dokumenter som var hensiktsmessig inndelt, gjerne ut fra enhetenes plassering i kommunen.*

*Jeg er på bakgrunn av dette kommet til at det er grunn til kritikk av fylkesmannens meroffentlighetsvurdering idet den knytter seg til bare én rapport, ut fra den begrunnelse at dette ikke har vært tilstrekkelig for oppfyllelse av utredningsplikten og*

---

Postadresse: Postboks 8111 Dep 0032 Oslo	Besøksadresse: Tordenskiolds gt 12 Inngang sjøsiden	Telefon: 22 00 35 00 Telefontid: Tirsdag, onsdag og torsdag 09.00-15.00	E-post: fmoapostmottak@fylkesmannen.no Org.nummer: NO 974 761 319 Internett: www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus
------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*kravet til en konkret og selvstendig vurdering.”*

Fylkesmannen har altså blitt anmodet av Sivilombudsmannen om å foreta en fornyet vurdering av spørsmålet om merinnsyn, som ikke baserer seg på bare én enkelt rapport. Fylkesmannen skal derfor vurdere om allmennhetens behov for innsyn, veier tyngre enn behovet for unntak av de enkelte rapportene, jf. offl. § 11.

### **Fylkesmannens fornyede vurdering av saken**

På bakgrunn av ombudsmannens uttalelse har Fylkesmannen fått oversendt Bærum kommunes medarbeiderundersøkelse i sin helhet. Denne består av ca 300 rapporter. Rapportene gjelder i enkelte tilfeller helt ned på avdelingsnivå.

De angjeldende rapportene består slik Fylkesmannen ser det i all hovedsak av tre deler: Den første delen består av ”arbeidsgruppens rapport”. Dette er en sammenstilling av svar som går på den enkeltes oppfatning av arbeidsmiljø, arbeidssituasjon og lignende.

Den andre delen av rapporten er kalt ”lederens rapport”. Denne består av sammenstilling av svar på spørsmål medarbeiderne har besvart om sin nærmeste leder.

Den tredje delen av rapporten består av konkrete kommentarer som den enkelte har anledning til å svare fritt på. Denne tredje delen finnes ikke i alle rapportene.

Fylkesmannen vil først kommentere rapportens siste del.

Slik Fylkesmannen ser det, er det klart at det ikke er grunnlag for å gi ut den tredje delen av rapporten. Slik denne delen er satt opp, blir den å sammenligne med en medarbeidersamtale. Dette må være å anse som fortrolig informasjon, som den enkelte som har svart, har krav på å forblir mellom den enkelte og lederen. Etter Fylkesmannens syn er denne delen av rapporten i kjernen av hva som må anses som en intern sfære i den enkelte enhet.

Måten de enkelte svarene er utformet, kan også gjøre det enkelt for andre å identifisere hvem som har svart. Slik Fylkesmannen har forstått det er denne delen av rapporten kun ment for leder, og gjøres ikke kjent for andre medarbeidere, jf. kommunens redegjørelse på s. 3 i brev av 18.9.2012.

Fylkesmannen kan derfor ikke se at allmennhetens behov for innsyn, skal veie tyngre enn behovet for unntak for denne delen av rapporten.

I det videre er det derfor rapportenes del 1 og 2 som vil bli vurdert.

Etter å ha gjennomgått rapportene, ser Fylkesmannen for det første at antall svar som ligger til grunn for hver rapport er svært varierende. For enkelte rapporter er antall svar helt nede i 5. Slik Fylkesmannen ser det, vil det i slike tilfeller der antall svar er svært lavt, være fare for at hensynet til anonymitet for den enkelte medarbeider ikke er tilstrekkelig ivaretatt, jf. forvaltningsloven § 13a. Slike rapporter skal etter Fylkesmannens syn derfor ikke gis ut. Et vanskelig spørsmål vil i denne sammenheng være hvor mange svar som bør foreligge før faren for identifikasjon ikke er til stede. KS har i heftet ”God prosess” ment følgende om spørsmålet:

## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

*"KS anbefaler en nedre grense på 7 svar, men kommunene kan selv sette et lavere eller høyere antall svar basert på faglige vurderinger og lokale forhold. Dersom det er færre enn 7 svar fra en enhet, bør man vurdere å slå sammen avdelinger/enheter og presentere resultatene på et høyere/aggregert nivå."*

Fylkesmannen anser det ikke slik at innsyn skal utelukkende vurderes ut i fra spørsmålet om faren for identifikasjon er tilstrekkelig ivaretatt. Slik Fylkesmannen ser det kan det inntreffe visse skadevirkninger ved innsyn, selv om det ikke er en konkret fare for identifisering av de enkelte medarbeiderne. Fylkesmannen viser i denne sammenheng særlig til det som er fremhevet som vesentlig fra kommunen sin side, nemlig at de ansatte ved senere undersøkelser vil avstå fra å besvare, eller ikke svare sannferdig. Fylkesmannen vil også vise til Sivilombudsmannens uttalelse av 1.11.2011 i sak 2011/1273, hvorfra siteres:

*"Hvordan de aktuelle opplysningene har fremkommet, vil imidlertid kunne ha betydning for taushetsplikten. Arbeidsmiljøundersøkelsen ble igangsatt nettopp for å vurdere '(l)edelsens ivretakelse av re-lederne' på bakgrunn av opplysninger fremkommet fra de ansatte. Lysarkene inneholder opplysninger og vurderinger om ledelsen basert på intervjuer av et utvalg ansatte, foretatt av en profesjonell aktør innenfor undersøkelser om arbeidsmiljø. Det vil kunne være betenkeligheter ved å gi det offentlige innsyn i en arbeidsmiljøundersøkelse som har til formål å vurdere en svært snever krets av personer, og jeg finner det usikkert i hvilken grad det offentlige har et legitimt behov for nærmere konkrete opplysninger om innholdet i en slik undersøkelse."*

Sivilombudsmannen trekker også senere i uttalelsen frem et moment om at selv om opplysningene var anonymisert, så refererte de seg til en snever krets av personer.

Et neste moment som må tas med i vurderingen er derfor hvilke skadevirkninger som kan inntre ved innsyn. Kommunen har i dette tilfellet ment at medarbeidernes tillitt til undersøkelsen vil bli brutt dersom rapporten deles ut. I brev til Fylkesmannen av 18.9.2012 har kommunen gitt uttrykk for følgende:

*"Som tidligere opplyst ble ved utsendelse av spørreundersøkelsen til de ansatte presisert at svarene gis i all fortrolighet. Dette har ledet til at en del medarbeidere har gitt tilbakemeldinger/karakteristikker (inntatt i denne siste del av undersøkelsen) som i mange tilfeller gjør det mulig for leder å gjenkjenne både arbeidskolleger som omtales – og den medarbeider som har svart. Svarene, sammen med de øvrige resultater, er viktige å ta med i det videre arbeid med arbeidsmiljøet, som leder har ansvaret for. Både overfor de som har gitt frimodige og tidvis kritiske svar og de som er omtalt – og vil kunne gjenkjennes av de andre medarbeiderne dersom svarene ble kjent – vil det være et grovt tillitsbrudd å åpne for innsyn. Dette dreier seg ikke om at man ikke kan "avtale seg vekk fra offentlig innsyn", men å røpe private og fortrolige ytringer som aldri har vært ment for andre enn mottakeren (leder).*

*Dette er én selvstendig grunn til ikke å utvise meroffentlighet i denne saken. Riktignok vil man, ved nitidig å gå gjennom de ca 300 undersøkelsene som nå sendes over, kunne forsøke å luke ut de svar hvor respondentene eller de omtales kan gjenkjennes. Antakelig er dette ikke praktisk mulig, og i tvilstilfeller måtte ledere og en rekke medarbeidere trekkes inn. Det vil være uforståelig for kommunens ansatte, og ytterligere skade det arbeid som pågår i fortsettelsen av undersøkelsen, om noen resultater skal gjøres offentlig kjent – og andre ikke.*

*Dersom man heller, slik sivilombudsmannen antyder, skal forsøke å knytte vurderingen opp mot '... grupper av dokumenter som (var) hensiktsmessig inndelt, gjerne ut fra enhetens plassering i kommunen.' Kommer man ikke nærmere. Sensitive svar, avgitt under de samme*

## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

*forutsetninger, kan være avgitt på alle nivåer. Tillitsbruddet og skadevirkningene blir de samme.”*

I brev til Fylkesmannen av 23.10.2012 presiserer kommunen at de skadevirkninger de fremhevet i brevet av 18.9.2012 også vil inntre dersom man velger å åpne for innsyn i rapportene fra bare større enheter. Etter kommunens syn blir medarbeidernes tillitt til undersøkelsen uansett brutt. I tillegg har kommunen påpekt at det vil oppleves som løftebrudd fra arbeidsgiver, både hos de som blir valgt ut og de som ikke blir det, at noen skal plukkes ut.

Slik Fylkesmannen ser det er det ikke helt fjerntliggende at medarbeidere vil være mer tilbakeholdne eller tilpasse sine svar, dersom rapporter som dette blir gjort offentlig. På den annen side er det Fylkesmannens syn at hensynet til medarbeiderne i stor grad må anses ivarettatt ved at resultatene gis i anonymisert form, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2. Fylkesmannen presiserer det som er sagt innledningsvis om at de tilbakemeldinger og karakteristikk som er inntatt i rapportens del 3, skal unntas innsyn.

Eventuelle skadevirkninger må derfor etter Fylkesmannens syn vurderes konkret basert på hvilket nivå, altså områdenivå, enhetsnivå eller avdelingsnivå, rapporten er utarbeidet. Herunder må det tas hensyn til hvilken krets av personer som har besvart spørsmålene som ligger til grunn for rapporten.

Fylkesmannen synes også det er viktig å ta med i betraktningen at dette er undersøkelser om det interne arbeidsmiljøet, helt ned på avdelingsnivå. Det vil gjøre vurderingene noe annerledes, enn dersom det var en brukerundersøkelse som var gjennomført. Det er Fylkesmannens syn at allmennhetens interesse vil være klarere for brukerundersøkelser.

Et annet hensyn som også kan spille inn i vurderingen er at de utarbeidede rapportene gjelder svært ulike enheter i kommunen. Slik Sivilombudsmannen også har vært inne på i sin anmodning om fornyet behandling, vil allmennhetens interesse i innsyn kunne være større i spørsmål som gjelder sentrale, ledende enheter i kommunen, sammenliknet med mindre enheter. Slik Fylkesmannen ser det vil det også kunne være et moment at for mindre, ”ikke-ledende” enheter i kommunen, vil kanskje enheten eller avdelingen ha en flatere struktur. Sistnevnte vil også kunne være av betydning for hvilke ledere som i større grad må tåle å være i allmennheten søkelys på grunn av sin stilling. Justisdepartementet har i en uttalelse av 19.1.2011<sup>1</sup> formulert dette slik:

*”Ifølge Justisdepartementets lovavdelings uttalelser i JDLOV-1986-1869 vil det være en snevrere taushetsplikt for opplysninger om kritikk av uheldige forhold i et offentlig organ enn det som ellers gjelder, da offentlig ansatte skal ivareta allmennhetens interesser. Det vil bl.a. være av betydning hvor høy stilling tjenestemannen har. Justisdepartementet finner at opplysningene som kan knyttes til enkeltpersoner i ledelsen ikke er av en slik art at de karakteriserer den enkelte som person, og at de dermed ikke er underlagt taushetsplikt. Opplysningene er om personer i høye stillinger, og allmennhetens legitime interesse i å få opplysningene veier i den her angjeldende sak tyngre enn tjenstemannens behov for beskyttelse.”*

Justisdepartementets uttalelse gjelder i hovedsak spørsmålet om taushetsplikt, men som det kan leses vurderes det også hvilken interesse allmennheten har i innsyn. I likhet med ombudsmannen er justisdepartementets uttalelse i stor grad knyttet opp i mot at opplysninger

---

<sup>1</sup> Ref. 201012419/KKN

om personer i høye stillinger ikke har et tungtveiende behov for beskyttelse mot kritikk. Spørsmålet blir da om offentlig ansatte i lavere stillinger, i større grad har et legitimt behov for beskyttelse, og hvor grensen går for hva som er en "høy stilling".

Fylkesmannen har fått en oversikt som viser hvilke enheter (tjenestesteder, avdelinger, enheter mv.) som svarte på medarbeiderundersøkelsen i 2010 og hvilke ledere (og mellomledere) det ble rapportert opp mot. Fylkesmannen vil foreta en gjennomgang av spørsmålet om merinnsyn i rapportene, med utgangspunkt i denne oversikten.

**Kommunehelse, sosialtjeneste og bolig, barneverntjenesten, tekniske tjenester, kultur og fritid, plan- og bygningstjenesten og eiendom:**

Slik Fylkesmannen ser det knytter det seg en viss allmenn interesse til innsyn tilknyttet disse enhetene, da de for eksempel tilrettelegger for viktige kommunale tilbud til borgerne og driver annen publikumsrettet virksomhet. Etter en gjennomgang av rapportene, ser Fylkesmannen at på enhets- og avdelingsnivå er det stor variasjon i antall som har besvart. Enkelte av rapportene er så små at de allerede av hensyn til faren for identifisering av de som har besvart, ikke kan gis ut. Slik Fylkesmannen ser det vil de ulike avdelingene på hvert område heller ikke sies å være sentrale ledende enheter i kommunen, selv om de yter tjenester til borgerne. Slik Fylkesmannen ser det vil allmennhetens interesse i innsyn anses ivaretatt dersom det gis innsyn i de samlede rapportene for hvert område.

Rapportene vil samtidig basere seg på så mange svar at det ikke foreligger fare for identifisering. All den tid rapportene da vil bestå av en sammenstilling fra flere avdelinger er det videre Fylkesmannens syn at det ikke vil være en nærliggende fare for de skadevirkningene som kommunen har pekt på. Da undersøkelsen først og fremst er ment for videre arbeid med miljøet på enhets- og avdelingsnivå, vil innsyn på områdenivå etter Fylkesmannens syn ikke skade den interne sfæren som kommunen har fremhevet som nødvendig for å kunne arbeide med å bedre det interne arbeidsmiljøet.

Allmennhetens innsyn i rapportene på områdenivå veier derfor tyngre enn behovet for unntak, jf. offl. § 11. Innsyn kan gis på områdenivå.

**Økonomidirektør, Arbeidsgiverdirektør, Utviklingsdirektør:**

Slik Fylkesmannen ser det er enhetene og avdelingene på disse områdene i hovedsak enheter som knytter seg til kommunens drift som sådan. Allmennhetens interesse for innsyn er derfor kanskje ikke like fremtredende som ved de publikumsrettede enhetene i kommunen. Slik Fylkesmannen ser det er det imidlertid heller ikke her fare for skadevirkninger av en slik art at det ikke kan gis innsyn i rapportene for hvert område. Fylkesmannen viser i denne sammenheng til at utgangspunktet etter offentleglova er at det bør gis innsyn dersom det ikke foreligger et reelt og saklig behov for unntak.

Innsyn kan gis på områdenivå.

**Formannskapskontoret og Kommuneadvokaten**

Basert på de rapportene som er oversendt fra kommunen, forstår Fylkesmannen det slik at rapportene for disse enhetene er utarbeidet på bakgrunn av 6 svar for Formannskapskontoret og 8 svar for Kommuneadvokaten. Slik Fylkesmannen ser det kan det her ikke utelukkes at



## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

det foreligger en fare for identifikasjon av de som har besvart. I tillegg fremstår enhetene som så små at dersom det gis innsyn er det fare for at de ansatte vil frastå fra å svare eller ikke svare sannferdig neste gang.

Det bør derfor ikke gis innsyn i disse rapportene.

### Skole

For dette området i kommunen, så er det utarbeidet en rapport for skoleområdet i sin helhet, samt en rapport for alle barneskolene og en for alle ungdomsskolene. I tillegg er det utarbeidet rapporter, for hver enkelt av skolene.

Slik Fylkesmannen ser det kan vurderingene for skolene bli en noe annen enn vurderingen for enhetene ovenfor. En skole fremstår for Fylkesmannen som *selvstendige* enheter i større grad en f.eks enkelte avdelinger andre, mer administrative, områder i kommunen.

Enhver skole har en rektor som øverste leder. Slik Fylkesmannen har forstått det har en rektor normalt både det pedagogiske, administrative og økonomiske ansvaret for en skole. Slik Fylkesmannen ser det har en rektor en slik type stilling hvor tillitten fra allmennheten er viktig. For en slik ledende stilling i kommunen, må vedkommende etter Fylkesmannens syn tåle allmennhetens søkelys.

Det er videre Fylkesmannens syn at skole er et av de områdene i kommunen hvor allmennheten har en interesse i innsyn. De ansattes arbeidsmiljø m.m, vil kunne gi en viss innvirkning på skoleelevenes hverdag.

På den annen side så vil også hensynet til en intern sfære der de ansatte på skolen kan arbeide med å forbedre arbeidsmiljøet gjøre seg gjeldende for hver enkelt skole, på lik linje med andre enheter i kommunen.

Det er Fylkesmannens syn klart at innsyn i den samlede rapporten for alle skolene, samt den samlede rapporten for ungdomsskolene og den samlede rapporten for barneskolene, bør gis ut, jf. betraktningene ovenfor for andre områder i kommunen.

Antall svar for hver enkelt rapport på skolenivå varierer fra noen og tjue, til noen og femti svar. Hovedvekten ligger rundt tretti besvarelser. Faren for identifikasjon er derfor ikke nærliggende når rapporten er gjort anonym, men det er likevel slik at opplysningene baserer seg på en snever krets av personer.

Når det gjelder rapportene for den enkelte skole har Fylkesmannen vært i tvil. Etter en nærmere vurdering har imidlertid Fylkesmannen kommet til at det ikke bør gis innsyn. Fylkesmannens oppfatning er basert på hensynet til at rapportene gjelder det interne arbeidsmiljøet. Det er derfor først og fremst hensynet til de involverte som begrunner standpunktet.

Ved at allmennheten gis innsyn i de samlede rapportene, vil allmennheten få innsikt i hvordan arbeidsmiljøet og rektorene oppleves på skoleområdet, dog uten å være brutt ned til det enkelte skolenivå. At det ikke gis innsyn for hver enkelt skole vil samtidig sikre at skolene kan arbeide videre med det interne arbeidsmiljøet, uten fare for at medarbeiderne vil avstå fra å besvare undersøkelsen neste gang, eller ikke svare sannferdig.

Det er grunnlag for å gi innsyn i de samlede rapportene for alle skolene, alle barneskolene og alle ungdomsskolene. Det bør ikke gis innsyn i rapportene utarbeidet på skolenivå.

### **Barnehage**

Slik Fylkesmannen ser det kan området for barnehage i stor grad sammenlignes med området for skole.

I likhet med området for skole, er det Fylkesmannens syn at barnehager er et område hvor allmennheten kanskje vil ha en særskilt interesse i innsyn, da det vil gjelde en kommunal tjeneste som berører svært mange i det daglige.

I følge lov om barnehager<sup>2</sup> § 17 skal barnehagen ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet.

Barnehagene skiller seg derfor litt fra skolene med tanke på at de ikke har en like fremtredende leder, som for eksempel rektor ved en skole. Slik Fylkesmannen har forstått det er det i en rekke barnehager i større grad en flatere struktur.

En gjennomgang av rapportene for hver enkelt barnehage viser at antall svar generelt er noe lavere enn for skolene. Det varierer med antall svar fra 10 til noen og tjue. Hensynet til de involverte medarbeiderne vektet derfor enda litt mer for barnehagene enn for skolene. Det vises for øvrig til de betraktningene som fremgår for skoleområdet ovenfor.

Det er etter dette Fylkesmannens syn at det kan gis innsyn i den samlede rapporten for barnehagene, men ikke i rapportene for hver enkelt barnehage.

### **Pleie og omsorg**

Dette området er også sammenlignbart med skole- og barnehageområdet. Slik Fylkesmannen forstår det er det utarbeidet en samlet rapport for hjemmebaserte tjenester m.m og en samlet rapport for bo- og behandlingssentrene.

I tillegg er det utarbeidet rapporter for hvert enkelt tjenestested som i hovedsak er ulike bo- og behandlingssentre, samt de ulike distriktene. De ulike rapportene på disse enhetene varierer veldig i antall svar som ligger til grunn for rapportene. I tillegg fremstår de ulike tjenestestedene som ulike i hvordan de er oppbygd, i forhold til avdelinger.

Fylkesmannen mener de samme betraktningene som er gjort gjeldende for barnehagene, også kan gjøres gjeldende her. Det bør derfor ikke gis innsyn på enhetsnivå.

Det kan gis innsyn i de samlede rapportene for hjemmebaserte tjenester m.m og den samlede rapporten for bo- og behandlingssentrene.

---

<sup>2</sup> Lov-2005-06-07-64

## Rådmannen og kommunalsjefene

På dette området er det utarbeidet to rapporter: En for rådmannen og en for alle kommunalsjefene.

Rådmannens rapport er kun besvart av 10 personer, noe som for Fylkesmannen fremstår som lite og hvor det kan fremstå som en fare for at involverte personer kan identifiseres. Fylkesmannen presiserer at det ikke først og fremst er av hensyn til rådmannen at det ikke bør gis merinnsyn i rapporten, men av hensyn til de som har besvart. Slik Fylkesmannen har forstått kommunen, har uansett klager allerede tilgang til denne rapporten.

Den andre rapporten er kalt "kommunalsjefer". Slik Fylkesmannen forstår det er dette en såkalt aggregert/sammensatt rapport, for kommunalsjefene på alle kommunens områder. Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av totalt 192 besvarelser. Slik Fylkesmannen ser det er dette en rapport hvor allmennheten har en legitim interesse i innsyn, da det gjelder sentrale, ledende posisjoner i kommunen. Det er videre ikke fare for identifikasjon, da antall svar er svært høyt.

Slik Fylkesmannen ser det veier derfor behovet for unntak ikke mer enn allmennhetens interesse i innsyn. Det bør gis innsyn i denne rapporten.

Det er også utarbeidet rapporter for hver enkelt kommunalsjef. Fylkesmannen har forstått det slik at det er enhetslederene på hvert område som har besvart undersøkelsen opp i mot sin kommunalsjef.

Slik Fylkesmannen ser det, har en kommunalsjef i en kommune en slik sentral og ledende stilling som er satt til å ivareta allmennhetens interesser. Hvordan en kommunalsjef utfører sitt arbeid knytter det seg derfor en viss allmenn interesse til. Fylkesmannen ser at antall svar på de ulike rapportene for kommunalsjefene er svært ulikt.

Slik saken har vært oversendt Fylkesmannen, har det ikke lyktes Fylkesmannen å finne samtlige av rapportene som er utarbeidet opp i mot de ulike kommunalsjefene. Fylkesmannen vet ikke om dette skyldes at slike rapporter ikke har vært utarbeidet, eller om de ved en feil ikke er vedlagt. Det kan også skyldes at enkelte rapporter som er oversendt kun er knyttet opp i mot navn, og ikke tittel i kommunen. Av de rapportene som er oversendt ser Fylkesmannen at enkelte rapporter er nede i 6 og 7 svar. Det vil da være fare for identifisering.

Slik Fylkesmannen ser det vil de vurderingstemaene som ombudsmannen peker på i sak 11/1273 gjøre seg gjeldende for de ulike rapportene om kommunalsjefene. Fylkesmannen har liten kunnskap om det gjør seg gjeldende særlige lokale forhold som må tas i betraktning ved vurderingen av disse rapportene. Som nevnt mangler også Fylkesmannen enkelte rapporter. Fylkesmannen anmoder derfor om at kommunen foretar en selvstendig gjennomgang av rapportene som er utarbeidet opp i mot hver enkelt kommunalsjef. Det bes om at gjennomgangen foretas basert på de momenter som fremgår av Fylkesmannens gjennomgang ovenfor. Kommunen må særlig ta i betraktning at kommunalsjefen har en sentral og ledende stilling i kommunen.



### **Oppsummering og konklusjon**

Fylkesmannen har ved gjennomgangen ovenfor kommet til at det kan gis innsyn i de samlede rapportene for hvert tjenesteområde. Innenfor enkelte tjenesteområde er det opprettet flere slike samlede rapporter, f.eks på skoleområdet og på pleie og omsorgsområdet. Der det finnes flere slike rapporter innenfor et område, gis det innsyn i alle de samlede rapportene.

Rapporter på lavere nivå, som enhetsnivå og avdelingsnivå, unntas fra innsyn i medhold av offl. § 14. Det er ikke grunnlag for å gi merinnsyn, jf. offl. § 11.

Det bes om at kommunen besørger innsyn i den utstrekning som følger av Fylkesmannens gjennomgang.

Det bes videre om at kommunen foretar en selvstendig og konkret gjennomgang av rapportene som er utarbeidet for hver kommunalsjef i kommunen.

Sivilombudsmannen vil bli orientert om Fylkesmannens fornyede vurdering.

Med hilsen

Merethe Helstad  
avdelingsdirektør

Ann Kristin Solheim Våkråk  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:  
Kommunal Rapport v/Vegard Førland Venli