



2011 4-2

## Aktindsigt i skoles notater om hændelser mellem ansatte og forældre

*En forældrerepræsentant i en skolebestyrelse klagede til ombudsmanden over et afslag på aktindsigt i 3 notater. Notaterne var skrevet af 3 ansatte på skolen og vedrørte nogle hændelser mellem de ansatte og forældrerepræsentanten. De ansatte havde givet notaterne til skolelederen, der havde læst notaterne op på et skolebestyrelsesmøde som forældrerepræsentanten også deltog i. Forældrerepræsentanten bad efterfølgende om aktindsigt i de 3 notater. Det afslog kommunen og statsforvaltningen, tilsynet. Kommunen mente at notaterne var interne i offentlighedslovens forstand, og at der ikke var pligt til at udlevere oplysninger i notaterne. Statsforvaltningen mente at notaterne slet ikke var omfattet af offentlighedsloven.*

*Ombudsmanden udtalte at notaterne var omfattet af offentlighedsloven, og at statsforvaltningens retsopfattelse var åbenbart urigtig. Ombudsmanden mente også at de 3 notater havde været undergivet administrativ sagsbehandling, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvilket er en forudsætning for at der overhovedet kan være adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven.*

*Ombudsmanden konstaterede at notaterne ikke indeholdt nogen vurderinger fra de ansattes side, men kun oplysninger om faktiske omstændigheder vedrørende de 3 hændelser. Uanset notaternes eventuelle interne karakter var der derfor ret til aktindsigt i notaterne efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, om ekstraheringspligt. Herefter mente ombudsmanden ikke det var nødvendigt at undersøge om notaterne måtte have mistet deres interne karakter ved oplæsningen.*

*Ombudsmanden henstillede at statsforvaltningen genoptog behandlingen af sagen.*

(J.nr. 2009-2870-701)

Sagen drejede sig om afslag på aktindsigt i 3 notater. Notaterne var skrevet af henholdsvis 1 lærer og 2 pædagoger på X Skole, hvor A var forældrerepræsentant i skolebestyrelsen. Notaterne omhandlede 3 hændelser der havde fundet sted mellem A og de 3 ansatte. A klagede til mig over Køge Kommunes og Statsforvaltningen Sjælland, tilsynets, afslag på aktindsigt i notaterne. I min udtalelse til A skrev jeg sådan:

14. april 2011

**Forvaltningsret:**  
**11241.2**  
**2.3**  
**3.5**

## ”Ombudsmandens udtalelse

### 1. Genstanden for min undersøgelse

Sagen drejer sig om Køge Kommunes og Statsforvaltningen Sjællands afslag på aktindsigt i 3 notater som er skrevet af henholdsvis 1 lærer og 2 pædagoger på (X) Skole. Notaterne omhandler 3 forskellige hændelser der fandt sted mellem dig og de 3 ansatte.

I din klage til mig af 3. august 2009 har du omtalt 4 notater som du ønsker aktindsigt i. Køge Kommune har imidlertid i udtalelsen af 25. januar 2010 påpeget at der er tale om en misforståelse idet der kun er tale om 3 notater. I de akter jeg har modtaget fra myndighederne, ligger ligeledes kun 3 notater som du efter det oplyste ikke har fået aktindsigt i.

De øvrige forhold du har omtalt i din klage af 3. august 2009 til mig og i dit brev af 16. november 2010 til mig, herunder spørgsmålet om tavshedspligt, har ikke givet mig anledning til at indlede en undersøgelse. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

### 2. Retsgrundlag

Da der ikke tale om en afgørelsessag, er det offentlighedslovens – og ikke forvaltningslovens – regler om aktindsigt der er relevante ved vurderingen af om du har ret til aktindsigt i notaterne. § 4, stk. 1, § 7 og § 11, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985) lyder sådan:

’§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Stk. 2. (...)

Stk. 3. (...)

’§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.’

'§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

Stk. 2. (...)'

### **3. Er de 3 notater overhovedet omfattet af offentlighedsloven?**

Køge Kommune mener at offentlighedsloven skal anvendes ved vurderingen af om du skal have aktindsigt i de 3 notater. Kommunen mener imidlertid ikke at loven giver dig ret til aktindsigt i notaterne.

Statsforvaltningen Sjælland mener at de 3 notater slet ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. statsforvaltningens udtalelse af 18. juni 2009 til din advokat og statsforvaltningens udtalelse af 20. oktober 2010 til mig. I udtalelsen til mig skriver statsforvaltningen bl.a. at dokumenterne vurderes som 'interne' i den forstand at 'de bliver til i 'rummet' mellem en leder og dennes ansatte, og at dokumenterne således er personlige og fortrolige som led i et ansættelses- og over/underordningsforhold'. Statsforvaltningen har lagt vægt på at de ansatte der har skrevet notaterne, er blevet kontaktet af dig uden for de fysiske rammer hvor de naturligt udfører deres arbejde.

Det fremgår af offentlighedslovens § 1, stk. 1, at loven gælder for al virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning. Den omstændighed at loven gælder for 'al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning', indebærer at reglerne om aktindsigt ikke kun gælder for sager om udstedelse af generelle eller konkrete retsakter (f.eks. afgørelser), men enhver virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning, herunder såkaldt faktisk forvaltningsvirksomhed.

Begrebet 'al virksomhed' i offentlighedslovens § 1, stk. 1, omfatter naturligvis også fortrolige oplysninger. At konstatere at en aktivitet er omfattet af offentlighedsloven, er derfor ikke det samme som at sige at dokumenterne knyttet til denne aktivitet er undergivet aktindsigt. Om en myndighed har pligt til at give aktindsigt i et dokument, afgøres efter offentlighedslovens regler, herunder lovens undtagelsesbestemmelser.

I din sag henvendte de 3 ansatte sig til skolelederen og oplyste hende om hændelserne med dig, idet hændelserne ifølge skolelederen gav de ansatte et dårligt psykisk arbejdsmiljø. De ansatte skrev notater om hændelserne og videregav notaterne til skolelederen.

Der kan efter min opfattelse ikke være tvivl om at de 3 notater blev oprettet som led i de 3 personers ansættelsesforhold på skolen, og altså ikke i deres

egenskab af privatpersoner. De 3 notater blev ligeledes videregivet til skolelederen som led i over-/underordningsforholdet mellem skolelederen og de ansatte. Som nævnt er også fortrolige oplysninger i den offentlige forvaltning omfattet af begrebet 'al virksomhed' i offentlighedslovens § 1, stk. 1, og det er derfor uden betydning for lovens anvendelse om de 3 notater indeholder fortrolige oplysninger. Se bl.a. min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 263 ff\*.

Herefter er det min opfattelse at de 3 notater må anses for en aktivitet (virksomhed) inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Jeg mener således at Statsforvaltningen Sjællands retsopfattelse er åbenbart urigtig. Statsforvaltningen burde have vurderet din anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Jeg har gjort Statsforvaltningen Sjælland bekendt med min opfattelse.

#### **4. Har de 3 notater været undergivet administrativ sagsbehandling?**

Adgangen til aktindsigt omfatter dog kun dokumenter der 'er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed', jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Betænkning nr. 1510, 2009 om offentlighedsloven, som er afgivet af Offentlighedskommissionen, behandler dette spørgsmål nærmere i kapitel 10, pkt. 6, jf. særligt pkt. 6.2, s. 328 ff, hvor der står følgende:

##### **'6.2. Dokumentet skal være indgået eller oprettet som led i en administrativ sagsbehandling**

**6.2.1.** Hvis et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Endvidere falder 'papirmateriale', som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger, brochurer, selvom det produceres eller anvendes af offentlige myndighe-

der, uden for retten til aktindsigt, jf. også pkt. 7.2 nedenfor om bl.a. dokumenter, der er tilbagekaldt af en privatperson. Det nævnte materiale kan dog være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det (undtagelsesvist) indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et udklip fra en avis om en af myndighedens sager lægges på sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.

Herudover kan der henvises til FOB 2007, side 477 – der er omtalt ovenfor under pkt. 5.3 – hvor ombudsmanden ikke fandt, at Søfartsstyrelsen var forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backupbånd (sikkerhedskopi af styrelsens e-mail-server) for at lede efter eventuel e-mailkorrespondance omfattet af den pågældende aktindsigtsanmodning, da de oplysninger, der lå i styrelsens edb-backupbånd ikke var indgået til eller oprettet af styrelsen som led i administrativ sagsbehandling.

**6.2.2.** Forarbejderne indeholder således en 'negativ afgrænsning' af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives, hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Således har ombudsmanden i bl.a. FOB 1995, side 132, på grundlag af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., udtalt følgende:

'Som det fremgår [af forarbejderne; min tilføjelse] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte pas-sus i § 4, stk. 1 – om at dokumentet skal være indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løben-de administrative virksomhed helt uvedkommende.'

Ombudsmanden har også i senere sager – med henvisning til det kriterium, der er nævnt i citatet – udtalt sig om den nærmere rækkevidde af udtrykket 'administrativ sagsbehandling'. Følgende sager kan nævnes:

I FOB 1998, side 202, fandt ombudsmanden, at fællesmøder mellem biskopperne måtte betragtes som private møder og derfor ikke kunne anses for at være en del af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Der var imidlertid udarbejdet referater af de nævnte møder, som var journaliseret i Københavns Stift. Ombudsmanden udtalte, at mødereferaterne måtte anses for at være undergivet administrativ sagsbehandling i stiftet og derfor ikke kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 4, stk. 1. Ombudsmanden lagde

vægt på, at indholdet af mødereferaterne var af klar relevans for biskoppens almindelige arbejde, og at referaterne i et vist omfang blev brugt i forbindelse med biskopembedernes almindelige sager.

I FOB 1998, side 431, havde Udenrigsministeriet undtaget en række dokumenter i nogle personalesager, da de ikke havde direkte tilknytning til den pågældendes ansættelsesmæssige forhold i ministeriet. Ombudsmanden udtalte i sagen – uden at forholde sig til de pågældende dokumenter – at dokumenter, der var lagt på en personalesag, som udgangspunkt måtte anses for indgået som led i administrativ sagsbehandling, og at dokumenterne alene kunne undtages, hvis de var indgået ved en fejl, eller hvis de blot blev lagt til opbevaring uden at have nogen som helst betydning for sagen.

I FOB 2003, side 125, havde Finansministeriet i en udtalelse til ombudsmanden givet udtryk for, at ministeriet fandt det tvivlsomt, om finansministerens kalender var omfattet af offentlighedsloven, eller om der var tale om et personligt planlægningsredskab, der faldt uden for lovens anvendelsesområde. Ombudsmanden gav – med henvisning til, at kalenderen blev ført af ministersekretærene, fordelt til ledelsessekretariaterne og indgik i det daglige arbejde i Finansministeriet – udtryk for, at kalenderen måtte betragtes som oprettet som led i administrativ sagsbehandling i ministeriet. Der kan i øvrigt henvises til FOB 2001, side 504.

Spørgsmålet om den nærmere rækkevidde af udtrykket 'administrativ sagsbehandling' er også berørt af ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 20. december 2007 i den såkaldte Bøgner-sag (j.nr. 2004-0888-0701). Sagen drejede sig om den nu afdøde skoleinspektør Johannes Ivar Bøgner fra Ringkøbing, der havde skrevet 23 hæfter om Ringkøbing under besættelsen 1940-45, og som han i 1963 havde afleveret til Landsarkivet for Nørrejylland. I den forbindelse underskrev Bøgner en såkaldt deponeringsaftale med arkivet, hvoraf det fulgte, at den person, der måtte være borgmester i Ringkøbing den 1. april 2000, skulle tage stilling til, om hæfterne – der indeholdt personfølsomme oplysninger om Ringkøbing borgernes gøren og laden under krigen – skulle offentliggøres. Den person, der var borgmester på det nævnte tidspunkt, tog i overensstemmelse med deponeringsaftalen imod de 23 hæfter og returnerede dem efter nogle måneder med ønske om, at de blev opbevaret i endnu 20 år.

Efterfølgende anmodede en borger i Ringkøbing Kommune om aktindsigt i de 23 hæfter efter offentlighedsloven. Spørgsmålet var i den forbindelse bl.a., om hæfterne som følge af borgmesterens stillingtagen til om de skulle offentliggøres, var omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Ombudsmanden gav udtryk for, at de nævnte hæfter havde været under administrativ sagsbehandling i kommunen, og derfor var omfattet af offentlighedsloven. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at kommunale medarbejdere havde været

inddraget i forbindelse med behandlingen af spørgsmålet om offentliggørelse af hæfterne, at kommunen i den forbindelse havde anvendt kommunalt brev-papir, og at kommunen havde indhentet en sagkyndig udtalelse fra en lokalhi-storiker.

Sammenfattende kan det på baggrund af ombudsmandens praksis anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de doku-menttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1 – har været undergivet ad-ministrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, om doku-mentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være do-kumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden 'som led i admi-nistrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed'.

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en forvalt-ningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er journaliseret af en forvaltnings-myndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administra-tiv sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389. Herudover bemærkes, at det forhold, at et dokument er lagt på en sag, indebærer, at dokumentet som udgangspunkt må anses som indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, der er refere-ret ovenfor.

Der kan foruden de nævnte sager henvises til FOB 1995, side 244, FOB 1998, side 88, FOB 1998, side 102 og FOB 2000, side 71, samt til Vogter, side 113 ff, der omtaler en række ældre sager.'

I din sag har skoleleder (B) i redegørelsen af 30. marts 2008 bl.a. gjort rede for brugen af de 3 notater. Skolelederen skriver således at hun som led i sit arbejde for et godt psykisk arbejdsmiljø valgte at tale med skolebestyrelsen om de hændelser som notaterne omhandlede. I den forbindelse blev notater-ne læst op, jf. bl.a. Køge Kommunes udtalelse af 25. januar 2010.

Som det fremgår af sammenfatningen (s. 330) i betænkning nr. 1510, 2009 om offentlighedsloven, jf. ovenfor, vil det typisk kun være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til at dokumentet ikke er indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbe-handling i forbindelse med dens virksomhed'.

En skoleleders administrative virksomhed består af mange opgaver. En af opgaverne er – som beskrevet i skolelederens redegørelse af 30. marts 2008

– at arbejde for at godt psykisk arbejdsmiljø. De 3 notater blev efter det oplyste brugt som led i dette arbejde. Notaterne kan derfor ikke betragtes som 'helt uvedkommende' for myndighedens almindelige løbende administration, jf. ovennævnte betænkning nr. 1510, 2009 om offentlighedsloven.

På den baggrund mener jeg at betingelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., om at dokumentet skal være undergivet administrativ sagsbehandling, er opfyldt for de 3 notaters vedkommende.

## **5. Ekstraheringspligt mv.**

Herefter må det vurderes om du har ret til (hel eller delvis) aktindsigt i de 3 notater. Det beror på offentlighedslovens regler.

Efter offentlighedslovens § 7 omhandler retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

*Hvis* det antages at de 3 notater er interne dokumenter, skal oplysninger om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, dog uanset dokumenternes interne karakter meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Dette kaldes ekstraheringspligt. Ekstraheringspligten angår som udgangspunkt alle de sagstyper der er omfattet af loven, dvs. også sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Statsforvaltningen Sjælland mener som nævnt at notaterne slet ikke er omfattet af offentlighedsloven; statsforvaltningen mener derfor at en vurdering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ikke er relevant. Som det fremgår ovenfor, mener jeg at statsforvaltningens retsopfattelse er forkert.

Køge Kommune mener at notaterne er interne dokumenter efter offentlighedslovens § 7, og at der ikke er pligt til at ekstrahere oplysninger i notaterne efter § 11, stk. 1. Kommunen mener ikke der foreligger en sag, idet der efter kommunens opfattelse kun er tale om intern orientering mellem leder og medarbejdere. Skolelederen har på intet tidspunkt behandlet medarbejdernes henvendelser som en sag til afgørelse eller forfølgelse, men har alene orienteret skolebestyrelsen mundtligt for at imødegå lignende situationer i fremtiden. Kommunen ville være af den modsatte opfattelse hvis notaterne var skrevet for at føre bevis for nogle handlinger til brug for en afgørelsessag hvor klager skulle have mulighed for kontradiktion. Det er herudover kommunens opfattelse at selvom forholdet blev betragtet som en sag, er der intet i de 3 notater der ville kunne ekstraheres ud fra de kriterier der er beskrevet i offentlighedsloven, jf. kommunens udtalelse af 25. januar 2010.



Jeg har gennemgået de 3 notater. Notaterne indeholder ingen vurderinger fra de ansattes side, men kun oplysninger om faktiske omstændigheder vedrørende de 3 hændelser med dig. Om begrebet 'faktiske oplysninger' kan bl.a. henvises til ovennævnte betænkning nr. 1510, 2009 om offentlighedsloven, kapitel 16, pkt. 5.2.3., side 557, der som eksempel på faktiske oplysninger bl.a. nævner 'oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb'. Se også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 210 ff.

Som det fremgår af bestemmelsen, er der imidlertid kun pligt til at udlevere oplysningerne efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, hvis oplysningerne er 'af væsentlig betydning for sagsforholdet'. Ved vurderingen efter § 11, stk. 1, er det derfor nødvendigt i første omgang at afgrænse 'sagsforholdet'.

Det kan efter min opfattelse ske med udgangspunkt i skoleleder (B)'s redegørelse af 30. marts 2008 (omtalt ovenfor under pkt. 4 og citeret nedenfor i sagsfremstillingen). Sagsforholdet ses herefter at omfatte hændelserne mellem dig og de ansatte og orienteringen og drøftelsen på skolebestyrelsesmødet den 5. februar 2008 om hændelserne, som ifølge skolelederen havde bragt de ansatte i en loyalitetskrise og givet dem et dårligt psykisk arbejdsmiljø. Se også Køge Kommunes udtalelse af 25. januar 2010, hvor kommunen skriver at skolelederen orienterede skolebestyrelsen mundtligt 'for at imødegå fremtidige lignende situationer'. Om afgrænsning af 'sagsforholdet' kan jeg i øvrigt henviser til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 19-1\*.

Herefter er det spørgsmålet om de 3 notater var af 'væsentlig betydning' for sagsforholdet.

Jeg må forstå forholdet sådan at det i afgørende grad, jf. bl.a. skolelederens redegørelse af 30. marts 2008, var de 3 hændelser – og dermed også de 3 notater – der gav anledning til at skolelederen tog forholdet op på skolebestyrelsesmødet og herunder læste de 3 notater op.

Det betyder efter min opfattelse at notaterne var af væsentlig betydning for sagsforholdet.

På den baggrund mener jeg at du i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, har ret til aktindsigt i de 3 notater, uanset om de må anses for interne dokumenter omfattet af offentlighedsloven § 7.

Jeg mener derfor at Køge Kommunes anvendelse af offentlighedslovens § 11, stk. 1, er forkert. Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

Jeg bemærker i øvrigt at de 3 notater tilsyneladende blev skrevet for at fastlægge/skabe klarhed over hvad der faktisk skete under hændelserne mellem dig og de 3 ansatte på skolen. Det er derfor muligt at du også efter offentlighedslovens § 8, nr. 3, har ret til aktindsigt i de 3 notater. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

...

3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller

...'

Da du efter min opfattelse under alle omstændigheder har ret til aktindsigt i notaterne, uanset deres eventuelle interne karakter, har jeg ikke fundet tilstrækkelig anledning til at tage stilling til om oplæsningen af de 3 notater på skolebestyrelsesmødet måtte have ført til at dokumenterne har mistet deres interne karakter, og til spørgsmålet om 'myndighedsstrukturen' på folkeskoleområdet.

Jeg mener at Køge Kommune og Statsforvaltningen Sjælland burde have givet dig aktindsigt i de 3 notater. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

Jeg har henstillet til Statsforvaltningen Sjælland at statsforvaltningen i lyset af min udtalelse genoptager behandlingen af din klage over Køge Kommunes afslag på aktindsigt.

..."

## Sagsfremstilling

Sagen vedrører afslag på aktindsigt i 3 notater som er skrevet af 3 ansatte på X Skole (1 lærer og 2 pædagoger). På det tidspunkt hvor notaterne blev skrevet, var A medlem af skolebestyrelsen som forældrerepræsentant. Notaterne omhandlede 3 hændelser der fandt sted mellem A og de 3 ansatte. Efter hændelserne henvendte de 3 ansatte sig til skolelederen. De ansatte skrev notater om hændelserne og videregav notaterne til skolelederen. Notaterne blev omtalt og læst op af skolelederen på et skolebestyrelsesmøde den 5. februar 2008 som A deltog i.

Den 21. marts 2008 klagede A til Køge Kommune (bl.a.) over at han "er blevet pålagt ikke at stille op til Skolebestyrelsesvalget af den samlede Skolebestyrelse den 05.02.08. (...)" (pkt. 2 i A's klage).

Til brug for Køge Kommunes behandling af A's klage skrev skolelederen en redegørelse af 30. marts 2008 (redegørelsen er fejlagtigt dateret den 30. marts 2007). I redegørelsen skrev skolelederen sådan vedrørende pkt. 2 i A's klage:

"I forbindelse med henvendelser fra 3 af mine ansatte (1 lærer og 2 pædagoger) gående på, at (A) dels efter skolebestyrelsesmøder og dels på hans arbejdsplads kontaktede dem for at fortælle dem, at skolelederen var inkompetent, fik de ansatte det dårligt. De syntes henvendelserne var pågående og ubehagelige.

Det gav dem et dårligt psykisk arbejdsmiljø.

De henvendte sig derfor til undertegnede og fortalte dette.

Da jeg som skoleleder er personaleleder og gennem mit formandskab i MED-udvalget skal arbejde for et godt psykisk arbejdsmiljø, valgte jeg at tale med skolebestyrelsen om det. Jeg har ikke udtalt mig på skolebestyrelsens vegne (dette overlader jeg til formanden) – men alene som personaleleder.

Jeg orienterede på lukket punkt på skolebestyrelsesmødet om disse henvendelser og udtrykte, hvorledes de ansatte var tynget af denne situation. Jeg mente, de blev sat i en loyalitetskrise. Henvendelserne blev forelagt, og (A) beklagede, at de ansatte havde opfattet det således og ville ikke mere henvende sig til dem i et sådant ærinde.

Han havde heller ikke specielt noget mod mig personligt, men han kæmpede en politisk kamp.

Der har ikke efterfølgende været nogen episoder af lignende art.

Efterfølgende gav de øvrige skolebestyrelsesmedlemmer chokeret udtryk for, at dette kunne finde sted. Det var kun de forældrevalgte, der udtalte sig. Så udtrykket den samlede skolebestyrelse kan kun dække over de forældrevalgte repræsentanter. De ansatte såvel som skoleledelsen i øvrigt kommenterede ikke den ovenstående sag.

..."

Den 21. april 2008 svarede Køge Kommune på A's klage over valg til skolebestyrelsen på X Skole.

Den 2. juni 2008 bad A Køge Kommune om at få udleveret "de skriftlige anklager fra de ansatte lærere og pædagoger som Konstitueret Skoleinspektør (B) læste op uden for referat på Skolebestyrelsesmødet den 5.2.2008".

I en afgørelse af 9. september 2008 afslog Køge Kommune at give aktindsigt. Kommunen henviste til offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Kommunen betragtede korrespondance mellem lærere og pædagoger og skoleledere som intern korrespondance. Med henvisning til offentlighedslovens § 7 gav kommunen afslag på "aktindsigt i de skriftlige bekymringer, som personale på (X) Skole har fremsendt til skolelederen".

I et brev af 23. september 2008 rettede A's advokat henvendelse til Køge Kommune. Advokaten redegjorde nærmere for at kommunens afgørelse om aktindsigt efter hans opfattelse var i strid med offentlighedsloven.

I et brev af 29. september 2008 til A's advokat fastholdt kommunen at der var tale om interne arbejdsdokumenter, som A ikke kunne få aktindsigt i.

Den 27. oktober 2008 klagede A's advokat til Statsforvaltningen Sjælland, tilsynet, over kommunens afslag på aktindsigt. Kommunen revurderede sagen og skrev sådan til Statsforvaltningen Sjælland den 30. oktober 2008:

"...

Køge Kommune betragter medarbejdernes skriftlige orientering af skolelederen som intern korrespondance.

Advokat (...) henviser i sit brev til tidligere fremsatte synspunkter samt til afgørelse 1986.90 fra Folketingets Ombudsmand som begrundelse for anke af Køge Kommunes afslag på aktindsigt med henvisning til, at Ombudsmanden fastslår, at en brevveksling mellem Kirkeministeriet og biskopperne ikke var omfattet af begrebet interne arbejdsdokumenter.

Køge Kommune finder ikke, at den pågældende afgørelse kan sidestilles med den aktuelle sag. Afgørelsen omhandler biskoppernes rådgivende udtalelser til Kirkeministeriet, som ministeriet har foranlediget indhentet.

Ombudsmanden betragter endvidere biskopperne og ministeriet som 2 selvstændige forvaltningsmyndigheder.

I den aktuelle sag foreligger der ikke en rådgivning af skolelederen fra medarbejderne – men alene referater til orientering for skolelederen af nogle hændelsesforløb, som medarbejderne har oplevet i forhold til (A). Medarbejdere på en skole og skolelederen på samme skole kan endvidere ikke betragtes som 2 adskilte forvaltningsmyndigheder. Køge Kommune må derfor afvise advokat (...)’s henvisning.

...”

I en udtalelse af 18. juni 2009 til A’s advokat gav Statsforvaltningen Sjælland Køge Kommune medhold i at A ikke havde ret til aktindsigt i de 3 notater. Statsforvaltningen skrev sådan:

”...

Som tilsynet opfatter sagen, er de nærmere forhold – kort skitseret – at din klient i januar 2008 henvendte sig til 3 ansatte lærere og pædagoger ved (X) Skole og fremførte sine betragtninger om skolelederen (B)’s kompetencer. På baggrund af din klients henvendelser – som de 3 ansatte oplyste skolelederen om, at de fandt ubehagelige og pågående – nedskrev de 3 ansatte samtalerens indhold og forholdene omkring samtalerne.

Skolelederen orienterede efterfølgende som et lukket punkt på skolebestyrelsesmødet den 5. februar 2008 – hvor også din klient var til stede – om henvendelserne, og udtrykte hvorledes de ansatte var tynget af situationen.

Skolechef (...) har i skrivelse af 29. september 2008 redegjort for ovenstående og orienteret dig om erklæringernes behandling ved skolebestyrelsesmødet.

Skoleleder (B) og (...) fra Børne- og Ungeforvaltningen har i skrivelser af 30. marts 2008 og 21. april 2008 blandt andet redegjort for flere forskellige forhold omkring valget til skolebestyrelse ved (X) Skole, som din klient i skrivelse af 21. marts 2008 har klaget over. Der er samtidig i de ovennævnte skrivelser oplyst om forholdene ved de 3 erklæringer og oplysningerne om erklæringerne til skolebestyrelsesmødet.

Din klient har efterfølgende – ved skrivelse af 2. juni 2008 – anmodet om kopi af erklæringerne fra de 3 ansatte.

Køge Kommune har i skrivelse af 9. september 2008 til din klient oplyst, at kommunen betragter de 3 erklæringer som interne arbejdsdokumen-

ter, hvorfor retten til aktindsigt er undtaget efter § 7 i lov om offentlighed i forvaltningen.

... [Omtale af korrespondancen mellem (A)'s advokat og Køge Kommune og af kommunens fremsendelsesskrivelse af 30. oktober 2008 til statsforvaltningen; min bemærkning]

#### Tilsynets udtalelse:

Det er tilsynets opfattelse, at Køge Kommune ved at nægte din klient adgang til aktindsigt i de 3 dokumenter fra de ansatte ikke har handlet i strid med regler, hvis overholdelse påses af det kommunale tilsyn.

...

Adgangen til aktindsigt er reguleret af reglerne i såvel forvaltningsloven som loven om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedslovens regler om aktindsigt (Lov nr. 572 af 19.12.1985) – der skønnes relevant i forbindelse med din henvendelse – er følgende:

... [Gengivelse af offentlighedslovens §§ 1, 4, 5, 7, 8, 12, 15 og 16; min bemærkning]

Det er tilsynets opfattelse, at de 3 erklæringer fra de 3 ansatte på (X) Skole ikke er omfattet af reglerne i Lov om offentlighed i forvaltningen – Offentlighedsloven.

Det fremgår af sagen, at erklæringerne er udarbejdet af de ansatte som referater og redegørelser af hændelser, som de ansatte har været udsat for i kraft af deres ansættelsesforhold på (X) Skole.

Det fremgår, at erklæringerne er udarbejdet som led i et over – underordningsforhold og i forhold til de ansattes chef. Det er således tilsynets opfattelse, at de ansatte har krav på den medarbejderbeskyttelse, som naturligt følger af et ansættelsesforhold, når de som led i deres almindelige arbejde videregiver oplysninger til arbejdsstedets ledelse vedrørende forhold af betydning for udførelsen af deres arbejde.

Det er tilsynets opfattelse, at den omstændighed, at skoleleder (B) gjorde brug af og oplæste af erklæringerne på skolebestyrelsesmødet den 5. februar 2008 ikke fratager erklæringerne karakteren af at være udfærdiget som led i fortrolighed i de pågældendes over-underordningsforhold.

Det er tilsynets opfattelse, at dokumenternes karakter af videregivelse af oplysninger og omstændighederne ved erklæringernes tilblivelse bevirker, at de pågældende ansatte har krav på, at din klients begæring om aktindsigt ikke imødekommes.

Vedrørende din henvisning til Ombudsmandens afgørelse – 1986.90 – er det tilsynets opfattelse, at denne ikke er anvendelig i dette tilfælde. Ombudsmanden udtaler i sin afgørelse, at biskopperne i relation til Kirkeministeriet betragtes som selvstændige myndigheder, men at biskopperne i den aktuelle sag udøver en særlig rådgivningsfunktion i forhold til ministeriet.

Det er tilsynets opfattelse, at de 3 ansatte ikke har udøvet en rådgiverfunktion i relation til deres foresatte, men alene har redegjort for deres situation i relation til deres ansættelsesforhold.

...

Under henvisning til ovenstående foretager Tilsynet sig ikke yderligere.

...”

Den 3. august 2009 klagede A til mig over Køge Kommune og Statsforvaltningen Sjælland. A skrev at hans formål med at rette henvendelse til ombudsmanden var at få udleveret de omhandlede dokumenter sådan at han havde mulighed for at forsvare sig både juridisk og socialt eftersom han var blevet ”hængt ud” til offentlig skue i det lokale samfund og i Køge Kommunes forvaltning.

Den 12. august 2009 bad jeg Køge Kommune og Statsforvaltningen Sjælland om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad myndighederne om at forholde sig til A's oplysning om at han rent faktisk **var** blevet gjort bekendt med indholdet af notaterne ved at de blev læst højt i forlængelse af et skolebestyrelsesmøde hvor han var til stede. Jeg bad myndighederne om at forholde sig til om dette i sig selv havde medført at dokumenterne havde mistet deres interne karakter og således ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Jeg bad også myndighederne om at forholde sig til ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

I en udtalelse af 25. januar 2010 skrev Køge Kommune sådan:

”...

**Notater er blevet læst højt**

Klager har i sin korrespondance krævet aktindsigt i 4 dokumenter. Køge Kommune må korrigere denne misforståelse, jf. skoleleders redegørelse

af 30. marts 2007, p. 3, idet der kun er fremsendt 3 (1 lærers og 2 pædagogers) interne notater til skoleleder.

Køge Kommune anser ikke, at de 3 notater har mistet deres interne karakter, selvom skoleleder har læst notaterne højt for skolebestyrelsesmedlemmerne.

I henhold til Styrelsesvedtægt for Køge Kommunes Skolevæsen, § 4, afholdes skolebestyrelsens møder for lukkede døre, hvilket vil sige, at de tilstedeværende har tavshedspligt med, hvad de i kraft af deres tilstedeværelse erfarer på mødet.

I henhold til Undervisningsministeriets hæfte 4 vedr. skolebestyrelser Samarbejde i bestyrelsen, p. 9, 'Skolebestyrelsesmøderne er ikke offentligt tilgængelige. De er lukkede, hvilket også betyder, at det enkelte medlem ikke må referere, hvad andre medlemmer har sagt. Det gælder også oplysninger, der ikke har fortrolig karakter. De enkelte medlemmer må derimod gerne sige, hvad de selv mener, med mindre der er tale om fortrolige oplysninger. Tavshedspligten gælder alle medlemmerne – også eleverne'.

I skoleleders redegørelse af 30. marts 2007, p. 3, anfører skoleleder, 'Da jeg som skoleleder er personaleleder og gennem mit formandskab i MED-udvalget skal arbejde for et godt arbejdsmiljø, valgte jeg at tale med skolebestyrelsen om det. Jeg har ikke udtalt mig på skolebestyrelsens vegne (dette overlader jeg til formanden) – men alene som personaleleder.

Jeg orienterede på lukket punkt på skolebestyrelsesmødet om disse henvendelser og udtrykte, hvorledes de ansatte var tynget af denne situation. Jeg mener, at de blev sat i en loyalitetskrise. Henvendelserne blev forelagt, (A) beklagede, at de ansatte havde opfattet det således og ville ikke mere henvende sig til dem i et sådant ærinde. Han havde heller ikke noget særligt mod mig personligt, men han kæmpede en politisk kamp.'

I Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, p. 175 anføres det, 'Det vil derimod efter omstændighederne give anledning til tvivl, om det forhold, at en udenforstående blot faktisk er blevet gjort bekendt med indholdet af internt arbejdsmateriale – fx har fået adgang til at gennemlæse det hos den pågældende myndighed – er tilstrækkeligt til at anse det for 'afgivet'.'

Det er Køge Kommunes opfattelse, når der henses til ovenfor anførte referencer, at der ikke er sket en offentliggørelse af de 3 notater – og dermed ikke afgivet til udenforstående men fortsat har været i skolelederens besiddelse – ved, at de er blevet oplæst men ikke omdelt på et lukket



punkt på skolebestyrelsesmødet med deraf følgende tavshedspligt for de tilstedeværende, og at notaterne dermed ikke har mistet deres interne karakter.

Køge Kommune fastholder på den baggrund, at de 3 notater er fritaget for aktindsigt.

### **Ekstrahering**

I henhold til vejledning til offentlighedsloven vil ekstrahering være relevant i forhold til enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet.

I bemærkningerne til lovforslag til offentlighedsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 221) anføres det bl.a.: 'Er der i det konkrete tilfælde tvivl om, om et dokument er omfattet af § 11, må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion, og det afgørende er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes for at danne grundlag for interne overvejelser'.

Idet de omstridte notater alene drejer sig om intern orientering mellem leder og medarbejdere, er Køge Kommune af den opfattelse, at der ikke skal ske ekstrahering, idet der ikke foreligger en sag. Skoleleder har på intet tidspunkt behandlet medarbejdernes henvendelse som en sag til afgørelse eller forfølgelse. Skoleleder har alene orienteret skolebestyrelsen mundtligt for at imødegå fremtidige lignende situationer. Det står alene for klagers opfattelse, at der foreligger en sag.

Køge Kommune ville naturligvis være af den modsatte opfattelse, hvis notaterne var udarbejdet for at føre bevis for nogle handlinger til brug for en afgørelsessag, hvor klager skulle have mulighed for kontradiktion. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

Det er herudover Køge Kommunes opfattelse, at selvom forholdet blev betragtet som en sag, er der intet i de 3 notater, der ville kunne ekstraheres ud fra de i offentlighedsloven beskrevne kriterier. Det er endvidere ikke lykkedes Køge Kommune at finde afgørelser eller fortolkningsbidrag, der skulle understøtte opfattelsen af, at der skulle ske ekstrahering i de 3 notater.

Køge Kommune fastholder på den baggrund, at der ikke skal ske ekstraktion i de 3 notater.

### **Afslutning**

Det er Køge Kommunes opfattelse, at alle skønsmæssige vurderinger og beslutninger i forløbet ligger inden for offentlighedslovens rammer.

..."

I en udtalelse af 20. oktober 2010 til mig skrev Statsforvaltningen Sjælland sådan:

"...

Tilsynet fastholder konklusionen i sin tidligere udtalelse af 18. juni 2009, og tilsynet finder således ikke, at oplæsningen af erklæringerne bevirker, at der gives aktindsigt eller kan ske ekstrahering.

Tilsynet bemærker hertil, at karakteristikken af dokumenterne som interne i offentlighedslovens forstand ikke er anført af tilsynet i den nævnte udtalelse. Denne terminologi af dokumenterne er ikke tilsynets primære opfattelse. Dokumenterne vurderes af tilsynet som 'interne' i den forstand, at de bliver til i 'rummet' mellem en leder og dennes ansatte, og at dokumenterne således er personlige og fortrolige som led i et ansættelses- og over/underordningsforhold.

Statsforvaltningen har ved sin udtalelse lagt vægt på, at de nævnte notater vedrører forhold, hvor de pågældende ansatte, der har skrevet notaterne, og som er ansat ved den institution, hvor (A) er medlem af forældrebestyrelsen, er blevet kontaktet af (A) udenfor de fysiske rammer, hvor de naturligt udfører deres arbejde.

Statsforvaltningen finder således at måtte lægge til grund, at (A) ved sin adfærd overfor de pågældende fremkommer med synspunkter om de pågældendes arbejds- og principforhold, som det må anses for rimeligt og loyalitetsforpligtende at orientere ledelsen af den pågældende institution om.

Det er således tilsynets opfattelse, at klager udenfor rammerne af sit virke som medlem af institutionens forældrebestyrelse over for de pågældende fremkommer med synspunkter som bestyrelsesmedlem, som de pågældende finder anledning og forpligtelse til at orientere deres foresatte om.

Det fremgår, at ledelsen citerer eller direkte læser op fra de notater, som de pågældende medarbejdere på opfordring har udfærdiget vedrørende deres oplevelser og bekymringer. Det er i den forbindelse statsforvaltningens opfattelse, at den pågældende leder muligvis ikke på rimelig vis har respekteret den fortrolighed, som en meddelelse af oplysninger af relevans for de ansattes arbejde og ansættelsesforhold fordrer.

Det er imidlertid tilsynets opfattelse, at tilsidesættelse af medarbejdernes krav på fortrolighed ved oplæsning eller referat fra de nævnte erklæringer ikke i sig selv kan begrunde, at der ses bort fra hensynet til at beskytte medarbejderne, således at medarbejdere og ledelse i fortrolighed kan udveksle oplysninger af relevans for de pågældende medarbejders trivsel og ansættelsesforhold.

Det er således tilsynets opfattelse, at det er rimeligt at foretage en afvejning af hensynet til klagerens interesse og de 3 ansattes integritet ved at inddrage ovenstående betragtninger ved vurderingen af, om de pågældende notater, som medarbejderne har udfærdiget på opfordring fra ledelsen vedrørende oplevelser, som de uden eget ønske har været involveret i, bør videregives til personer uden for over/underordningsforholdet.

Vedrørende det rejste spørgsmål om ekstrahering efter offentlighedslovens § 11 stk. 1, fremgår det ovenfor, at tilsynet heller ikke finder, at dette er relevant i nærværende tilfælde.

Tilsynet foretager sig ikke yderligere.

Køge Kommune er samtidig hermed gjort bekendt med indholdet af dette brev under henvisning til kommunens skrivelse af 25. januar 2010, som samtidig hermed vedlægges.

Statsforvaltningen skal beklage sagsbehandlingstiden.”

Den 28. oktober 2010 sendte jeg en kopi af Køge Kommunes og Statsforvaltningen Sjællands udtalelser til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I et brev af 16. november 2010 fremsatte A bemærkninger til Køge Kommunes og Statsforvaltningen Sjællands udtalelser. A skrev bl.a. at det var de ansatte der opsøgte ham, og ikke omvendt.

I et brev af 22. november 2010 sendte jeg en kopi af A's brev af 16. november 2010 til Statsforvaltningen Sjælland med henblik på at modtage Statsforvaltningen Sjællands og Køge Kommunes eventuelle bemærkninger.

I en supplerende udtalelse af 1. december 2010 skrev Køge Kommune bl.a. at A's påstand om at det var medarbejderne der kontaktede ham, var ”fuldstændig ny”. Kommunen påpegede at det under hele forløbet havde været fremført at det var A der kontaktede medarbejderne, hvilket A ikke tidligere havde benægtet. I øvrigt henviste kommunen til at den i det tidligere udarbejdede materiale havde givet udtryk for sin holdning til klagen.

I en supplerende udtalelse af 14. december 2010 skrev Statsforvaltningen Sjælland at hvad angik selve det faktiske hændelsesforløb omkring tilblivelsen af lærernes notater, var statsforvaltningens sagsfremstilling begrundet i oplysningerne i det samlede sagsmateriale. A's og Køge Kommunes udtalelser gav i øvrigt ikke statsforvaltningen anledning til at fremkomme med yderligere end det der var fremført i de tidligere udtalelser.

Den 20. december 2010 sendte jeg en kopi af Køge Kommunes og Statsforvaltningen Sjællands supplerende udtalelser til A til orientering. Jeg oplyste at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger jeg havde fået fra A og myndighederne.

NOTER: (\*) FOB 2006, s. 263, og FOB 2009, sag nr. 19-1.