



Oppland Arbeiderblad
v/journalist Henning Raae Fosslien

Saksbehandler, innvalgstelefon
David Larsen, 62 55 11 71

Klageavgjørelse – innsyn i rapport fra arbeidsmiljøkartlegging – Vestre Toten kommune

Vi viser til oversendelse av klagesak fra Vestre Toten kommune i brev datert 27. januar 2022.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Vestre Toten kommunes vedtak datert 20. januar 2022 om å avslå kravet om innsyn i nevnte rapport.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn forutsettes kjent. Vi gir derfor bare et kortfattet sammendrag. Akitmed Helse AS har på oppdrag fra Vestre Toten kommune utarbeidet en rapport fra arbeidsmiljøkartlegging, datert november 2021. Oppland Arbeiderblad ved deg (Henning Raae Fosslien) ba i e-post om innsyn i denne rapporten. E-posten ble journalført hos kommunen 17. januar 2022.

Kommunen avslo innsynskravet i brev datert 20. januar 2022. Avslaget ble påklaget av deg i e-post datert 21. januar 2022. I e-posten ba du også om utvidet begrunnelse for avslaget. Kommunen behandlet klagen og ga utvidet begrunnelse i brev datert 28. januar 2022. Klagen ble ikke tatt til følge, og saken ble derfor sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Formelle forhold og kompetanse

Klagevilkårene vurderes for å være oppfylt, jf. (fv.) §§ 28, 29 og 30 og offentlighetsloven (offl.) § 32 siste ledd andre punktum.

Statsforvalteren er gitt myndighet som klageinstans i saker om innsyn etter offentlighetsloven, jf. offl. § 32 første ledd tredje punktum. Statsforvalterens kompetanse går frem av fv. § 24. Etter denne bestemmelsen kan Statsforvalteren prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen. Statsforvalteren kan også ta opp forhold som ikke er nevnt i klagen. Ved overprøvingen av kommunens skjønnsutøvelse skal Statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.



Statsforvalterens vurdering av saken

Hovedregelen er at saksdokumenter, journaler og lignende register i organet, er åpne for offentlig innsyn, jf. offl. 3. Unntak krever særskilt hjemmel.

Vestre Toten kommunen har vist til flere hjemler for sitt avslag; offentlighetsloven § 14 første ledd (organinterne dokumenter), § 13 (taushetsbelagte opplysninger) og § 23 første ledd (forsvarlig gjennomføring av personalforvaltning).

Unntak for organinterne dokumenter

Offentlighetsloven § 14 første ledd lyder slik:

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

I dette ligger det tre vilkår. Det ene vilkåret er at dokumentet må være utarbeidet av organet selv. Det andre vilkåret er at dokumentet må være utarbeidet for organets interne saksforberedelse. Det er likevel ikke et krav om at dokumentet gjelder en bestemt sak. Det tredje vilkåret er at dokumentet må være internt. Det vil si at dokumentet ikke kan være sendt ut av organet.

Akitmed Helse AS er et privat konsulentselskap som på oppdrag fra kommunen har utarbeidet rapporten. Utgangspunktet er at selskapet ikke er en del av kommunen. Spørsmålet er om selskapet gjennom sine representanter, Trine Grønvold og Unni Viken, må anses for å ha vært en del av kommunen i forbindelse med utførelsen av oppdraget. Lovens forarbeider åpner for at en ekstern oppdragstaker kan regnes som del av det aktuelle organet:

«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 fortrulegheit og internt samarbeid med organet som det er lagt opp til.»¹

Rettleiar til offentleglova punkt 7.2.2 gir også retningslinjer for denne vurderingen der det går frem at dersom de aktuelle personene er «å rekne som oppdragstakarar, vil spørsmålet avhenge av kva slags oppdrag det er tale om, kva mandat personane har, kor lenge oppdraget skal vare, og om dei skal samarbeide tett med organet».

Statsforvalteren mener at det ligger i sakens natur at gjennomføringen av oppdraget har krevd stor grad av fortrolighet og nært samarbeid mellom oppdragstaker og oppdragsgiver. Dette støttes også av kommunen som har beskrevet samarbeidet med Akitmed Helse AS som «svært nært og tett».

Oppdraget innebar intervjuer mellom representantene fra Akitmed Helse AS og medarbeidere i hjemmetjenesten. I den forbindelse ble det lagt til rette for at medarbeiderne ytret seg åpent og med tillit til at ytringene ville bli behandlet fortrolig. Videre står det i rapporten at Akitmed Helse AS vurderer rapporten som konfidensiell. Etter opplysninger i telefonsamtale mellom Statsforvalteren og Vestre Toten kommune 1. februar 2022, vil rapporten ikke bli meddelt andre enn

¹ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) side 131.



kommunedirektør og omsorgsleder. En annen sak er at hovedfunnene i rapporten på et senere tidspunkt vil bli presentert for offentligheten, deriblant relevante politiske utvalg.

Etter en samlet vurdering er Statsforvalteren kommet til at representantene fra Akitmed Helse AS må anses for å ha vært en del av kommunen i forbindelse med utførelsen av oppdraget. Vilkåret om at dokumentet må være utarbeidet av organet selv, er dermed oppfylt.²

En sentral del av formålet med rapporten er å avdekke hvilke tiltak kommunen som arbeidsgiver kan og bør iverksette for å bedre arbeidsmiljøet for medarbeidere og ledere i hjemmetjenesten. Det er derfor ikke tvil om at dokumentet er utarbeidet for organets interne saksforberedelse. Rapporten er kun meddelt kommunedirektøren og omsorgslederen, og anses derfor ikke som sendt ut av den enheten som hjemmetjenesten utgjør i kommunen. Dokumentet er med andre ord ikke sendt ut av organet.

Vilkårene for å kunne unnta dokumentet som såkalt organinternt etter offl. § 14 første ledd, er etter dette oppfylt.

Merinnsyn

Spørsmålet er om det skal gis merinnsyn etter offl. § 11. I vurderingen skal det ses hen til om hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Vi understreker at forvaltningen har plikt til å vurdere merinnsyn, men bare i tilfeller hvor det *kan* gjøres unntak fra offentlig innsyn. I tilfeller hvor det *skal* gjøres unntak, slik som for taushetsbelagte opplysninger, er det ikke aktuelt å vurdere merinnsyn.

I denne saken veier hensynet til offentlig innsyn tungt. Som nevnt spiller arbeidsmiljøet en vesentlig rolle for hvordan arbeidet i hjemmetjenesten utøves. Med vekt på at hjemmetjenesten berører eldre som sårbar gruppe, er det åpenbart et behov for at allmennheten har mulighet til å føre en viss kontroll med tjenesteytelsen innenfor denne sektoren. Det taler for å gi merinnsyn.

På den andre siden vil offentliggjøring av rapporten kunne svekke kommunens fremtidige muligheter til å jobbe med arbeidsmiljøet gjennom tilsvarende undersøkelser som rapporten bygger på. For å kunne håndtere utfordringer i arbeidsmiljøet på en effektiv måte, er kommunen som arbeidsgiver i stor grad avhengig av å kunne hente informasjon fra sine ansatte gjennom fortrolige samtaler.

Selv om argumentet er tungtveiende, er det etter Statsforvalterens syn ikke alene nok til å stenge for *delvis* merinnsyn. Vi viser til at det bare er deler av innholdet i rapporten som kan knyttes til samtaler med de ansatte. Andre deler av rapporten dreier seg om generell informasjon om undersøkelsene og vurderinger som er gjort av Akitmed Helse AS.

Når Statsforvalteren likevel er kommet til at det ikke gis merinnsyn – verken helt eller delvis – er det av hensyn til at håndteringen av de arbeidsmiljømessige utfordringene i hjemmetjenesten er en pågående sak i kommunen. Offentliggjøring av rapporten vil øke oppmerksomheten rundt saken, og gi grobunn for spekulasjoner. Det vil kunne være en merbelastning for både kommunen og de ansatte underveis i håndteringen av saken.

² Som støtte for vurderingen viser vi til Sivilombudets uttalelse i sak 2011/2826.



Statsforvalteren ser altså på nåværende tidspunkt ikke grunn til å gi merinnsyn. Konklusjonen kan – og vil sannsynligvis – stille seg annerledes når saken er ferdig behandlet.

Konklusjon

Vilkårene for å kunne unnta rapporten som organintern, er oppfylt. På nåværende tidspunkt er det ikke grunnlag for å gi merinnsyn. Dermed unntas rapporten i sin helhet offentlig innsyn med hjemmel i offl. § 14 første ledd.

Fordi rapporten unntas offentlig innsyn etter offl. § 14 første ledd, er det ikke nødvendig for Statsforvalteren å ta stilling til om andre unntakshjemler i offentlighetsloven gjør seg gjeldende.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas ikke til følge. Statsforvalteren stadfester Vestre Toten kommunes vedtak datert 20. januar 2022 om å avslå kravet om innsyn i nevnte rapport.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28. Vi gjør oppmerksom på partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Med hilsen

Jo Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

David Larsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Vestre Toten kommune Postboks 84 2831 RAUFOSS