

Udskriftsdato: 11. maj 2025 (Gældende)

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: 20-24718

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

[A] har den 20. maj 2020 skrevet til Solrød Kommune om kommunens afgørelse af 7. maj 2020 om aktindsigt i lønoplysninger og lønsammensætning for kommunens pædagogiske personale.

Solrød Kommune har den 29. maj 2020 sendt sagen til Ankestyrelsen.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at oplysninger om en ansats ansættelsesdato er omfattet af retten til aktindsigt i offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Ankestyrelsen vurderer også, at oplysninger om en ansats beskæftigelsesgrad er omfattet af retten til aktindsigt i offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Ankestyrelsen beder derfor Solrød Kommune om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Sagens oplysninger

[A] bad den 23. april 2020 Solrød Kommune om aktindsigt i lønoplysninger og lønsammensætning for det pædagogiske personale i alle kommunens 0-6 års institutioner, skoler, SFO'er, klubber og i Væksthuset. Af anmodningen fremgik blandt andet følgende:

”Mere specifik anmoder vi, for hver person, om indsigt i bagside oplysningerne herunder:

- Navn
- Administrativ enhed (institutionsnavn)
- Stillingsbetegnelse
- Anciennitet/ erfaringsdato
- Ansættelsens timeantal
- Lønsammensætningen herunder:
 - o Hvorvidt der er tale om central-, decentral eller individuel løn
 - o Lønart (type af tillæg)
 - o Navnet/ betegnelse af tillægget
 - o Beløbet
 - o Samlet resultat af lønnen

Vi anmoder om at modtage informationerne samlet i excel-format, som man normalt ville modtage bagsideoplysninger i henhold til hovedaftalens §11, som den forhandlingsberettigede faglige organisation, med kompetence til at forhandle forhåndsftaler og deslige på kommunalt niveau.

Derudover anmoder vi om aktindsigt i alle tillæg der er givet ved lokale lønforhandlinger i samtlige 0-6 årsinstitutioner og på skoleområdet, for de personer der er ansat på pædagogoverenskomsten, samt lederoverenskomsten (for pædagogerne), i årene 2018, 2019 og 2020. ”

Solrød Kommune traf den 7. maj 2020 afgørelse om aktindsigt. Af afgørelsen fremgik blandt andet følgende:

”Afgørelse

I får delvist afslag på jeres anmodning om aktindsigt.

Konkrete personalesager

Efter offentlighedslovens § 21, stk. 2 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Det fremgår af § 21, stk. 3 at undtaget herfra, er oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Vedlagt er dermed oversigt med oplysninger om navn, stillingsbetegnelse og lønsammensætning med angivelse af lønart, beløb på tillæg samt samlet resultat af lønnen. Vi har vurderet, at vi efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 giver meroffentlighed i medarbejderens administrative enhed, men har vurderet, at vi ikke kan give meroffentlighed i yderligere oplysninger.

På denne baggrund får I afslag i oplysninger om anciennitet/erfaringsdato, ansættelsens timetal, samt navn/betegnelse af tillægget, da der ikke efter § 21, stk. 2 kan gives aktindsigt i begrundelser for tillæg.

Dataudtræk

Efter offentlighedslovens § 11 er der mulighed for aktindsigt i form af en sammenstilling af foreliggende oplysninger i form af et dataudtræk under forudsætning af, at dataudtrækket kan foretages ved få enkle kommandoer.

Vi modtager lønftaler fra institutionerne og udbetaler løn elektronisk ved hjælp af kommunens lønsystem. Lønftalerne gemmes kun i personalesagerne og kan kun fremsøges ved at gå ind på den enkelte sag. Skulle oplysningerne findes på dataudtræk i økonomisystemet eller lønsystemet skulle der foretages løntræk på stort set alle ansatte på det pædagogiske område på de måneder hvor det er mest sandsynligt at der er givet tillæg efter lønforhandling.

Det er derfor Solrød Kommunes vurdering, at de ønskede oplysninger ikke kan udtrækkes ved få enkle kommandoer inden for kort tid. Der er tale om oplysninger, hvor det vil kræve en involvering af alle kommunens institutioner og afdelinger med en efterfølgende manuel gennemgang eller lignende af økonomisystemet/lønsystemet for at finde de ønskede oplysninger i systemet.

På denne baggrund får I afslag på aktindsigt i alle tillæg der er givet ved lokale lønforhandlinger i samtlige 0-6 årsinstitutioner og på skoleområdet, for de personer der er ansat på pædagogoverenskomsten, samt lederoverenskomsten (for pædagogerne), i årene 2018, 2019 og 2020 i form af dataudtræk.

Eksisterende dokumenter

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1 er det en betingelse for retten til aktindsigt, at der er tale om indsigt i dokumenter, som er indgået til eller oprettet af kommunen på tidspunktet for modtagelse af aktindsigtsanmodningen.

Solrød Kommune er ikke forpligtet til at sammenstykke eller udarbejde et nyt dokument med alle tillæg der er givet ved lokale lønforhandlinger i samtlige 0-6 årsinstitutioner og på skoleområdet, for de personer der er ansat på pædagogoverenskomsten, samt lederoverenskomsten (for pædagogerne), i årene 2018, 2019 og 2020, idet det er vores erfaring på baggrund af behandling af tidligere aktindsigtshenvendelse om samme, at det indebærer et væsentligt ressourceforbrug, der overstiger 25 timer.

Afslag på aktindsigt i bilag

Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2 kan en anmodning om aktindsigt afslås, hvis behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det er Solrød Kommunes vurdering, at der vil være tale om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug forbundet med at fremfinde alle relevante løn aftaler jf. begrundelsen for at give afslag på dataudtræk og udarbejdelse af nye dokumenter.

Der er tale om oplysninger, hvor det vil kræve en involvering af alle kommunens institutioner og afdelinger med en efterfølgende manuel gennemgang eller lignende af lønsystemet/personalesagerne for at finde de ønskede oplysninger i systemet.

Det er vores vurdering, at der vil være tale om et ressourceforbrug, der vil overstige 25 timer.

Det er på denne baggrund ligeledes vores vurdering, at vi på trods af ressourceforbruget og ud fra princippet om meroffentlighed ikke er forpligtet til at behandle jeres anmodning om aktindsigt i alle tillæg der er givet ved lokale lønforhandlinger i samtlige 0-6 årsinstitutioner og på skoleområdet, for de personer der er ansat på pædagogoverenskomsten, samt lederoverenskomsten (for pædagogerne), i årene 2018, 2019 og 2020. ”

[A] sendte den 20. maj 2020 en klage over Solrød Kommunes afslag på aktindsigt. Af klagen fremgik blandt andet følgende:

”Vi vil på baggrund af afgørelsen om aktindsigt påklage følgende:

1. Afslag på oplysninger om anciennitet/erfæringsdato, ansættelsesgraden samt hvad tillægget er givet for (betegnelsen af f.eks. funktionstillæg). Dette vurderer [A] er en naturlig/afgørende del af de lønmæssige forhold. [A] er også usikker på hvorvidt der er givet aktindsigt i særlige individuelle tillæg da [A] ikke har

fået udleveret betegnelsen på f.eks. funktionstillæg. Hvilket [A] vurderer også er en del af de lønmæssige forhold.

2. Anvendelsen af afslag begrundet i §21 stk 2 (enkeltpersoners personaleforhold). da der ikke er tale om en konkret personalesag, men alene oplysninger om ansattes lønforhold og -sammensætning jf. ovenstående.

3. At aktindsigten blev udleveret i pdf-format jf offentlighedslovens §40 og Forvaltningslovens § 16 stk. 3 ”Dokumenterne skal udleveres i den form, som parten ønsker. Dette gælder dog ikke, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn”. Det er hverken umuligt (programmet kan lave excel-ark), meget vanskeligt (knappen til at genere excelark sidder lige ved siden af knappen til pdf). ”

Solrød Kommune sendte den 25. maj 2020 sagen til Ankestyrelsen. Af et brev af samme dato til [A] fremgår bl.a. følgende:

”Afgørelse Vi imødekommer jeres klage delvist, og fastholder delvist vores afgørelse.

Konkrete personalesager, vedrørende klagens punkt 1 og 2.

Efter offentlighedslovens § 21, stk. 2 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Det fremgår af § 21, stk. 3 at undtaget herfra, er oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Vedlagt er dermed oversigt med oplysninger om navn, stillingsbetegnelse og lønsammensætning med angivelse af lønart, decentral, central eller individuel aftale, beløb på tillæg, om tillægget er funktionsløn, kvalifikationsløn mv. samt samlet resultat af lønnen. Vi har vurderet, at vi efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 giver meroffentlighed i medarbejderens administrative enhed, men har vurderet, at vi ikke kan give meroffentlighed i yderligere oplysninger.

På denne baggrund får I fortsat afslag i oplysninger om anciennitet/erfaringsdato, ansættelsens timetal, samt navn/betegnelse af tillægget, da der ikke efter § 21, stk. 2 kan gives aktindsigt i begrundelser for tillæg. I får oplyst, om der er tale om løndele givet som decentrale, centrale eller individuelle aftaler, samt om der er tale om funktionsløn, kvalifikationsløn mv. da vi ikke havde bemærket denne forespørgsel i den første anmodning om aktindsigt.

Vi fastholder at § 21, stk. 2 og stk. 3 er den korrekte hjemmel, da lønforhold er en del af den enkeltes personalesag, og Solrød Kommune vurderer at anciennitet/erfaringsdato, ansættelsesgraden samt hvad tillægget er givet for (begrundelse), ikke er omfattet af lønmæssige forhold i § 21, stk. 3.

Format, vedrørende klagens punkt 3

I har klaget over at aktindsigten blev udleveret i PDF-format og ikke det ønskede format Excel. I henviser til offentlighedslovens § 40 samt Forvaltningslovens § 16, stk. 3. Begge bestemmelser er lavet med afsæt i, om dokumenter skal udleveres digitalt eller fysisk, og der er ikke taget stilling til, om det også gælder separate digitale formater. Vi har udleveret oplysningerne i PDF-format, da vi på denne måde kan sikre at dokumenterne I modtager, er det samme som vi sender, ligesom vi er mere sikre på, ikke utilsigtet at sende underliggende data. Vi fastholder derfor fremsendelse i PDF-format. ”

Regler og praksis

Regler

Offentlighedslovens § 21, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

”§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4. Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsig i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. [...]”

Retten til aktindsigt gælder således som udgangspunkt ikke for konkrete personalesager.

Der skal dog gives aktindsigt i oplysninger om bl.a. den ansattes stilling, uddannelse, arbejdsopgaver og lønmæssige forhold.

Disse oplysninger vil dog i visse tilfælde kunne undtages efter lovens almindelige regler, herunder §§ 30-33.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, svarer indholdsmæssigt til den tidligere lovs § 2, stk. 3, som blev indført ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 og var foreslået af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet, der afgav betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager.

I betænkning nr. 1349/1997 er følgende anført på side 68:

”Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med de synspunkter, der er anført ovenfor under pkt. 2, taget som sit principielle udgangspunkt, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlige skadevirkninger for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.

Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven - når der bortses fra oplysninger om disciplinærforseelser m.v., jf. herom nedenfor – bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen mener at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentlige dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have en reel interesse i.”

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2014, side 371, fremgår følgende om ”stilling” og ”arbejdsopgaver” i § 21, stk. 3:

”Med retten til aktindsigt i stilling og arbejdsopgaver sigtes der navnlig til stilling og arbejdsopgaver i den myndighed, anmodningen om aktindsigt fremsættes over for (dvs. den nuværende arbejdsgiver), herunder også tidligere stillinger og arbejdsopgaver i myndigheden, og det gælder f.eks. såvel fuldtidsstil-

linger, deltidsstillinger som ansættelse på timeløn. Der sigtes imidlertid også til oplysninger om stillinger og arbejdsopgaver hos tidligere offentlige eller private arbejdsgivere, der måtte ligge på den almindelige personalesag.

Det samme gælder oplysninger om (nuværende eller tidligere) offentlig bibeskæftigelse, f.eks. medlemskab af nævn, råd og kommissioner, jf. F. T. 1997-98, tillæg A, sp. 895. Derimod omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om nuværende eller tidligere privat bibeskæftigelse (f.eks. undervisning på et universitet), som måtte ligge på personalesagen. ”

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2014, side 372, fremgår følgende om ”lønæssige forhold” i § 21, stk. 3:

”Begrebet lønmæssige forhold omfatter grundlønnen, merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension mv. Det er alene selve oplysningerne om størrelsen af de enkelte lønmæssige forhold, der er undergivet aktindsigt efter stk. 3, mens det ikke gælder de nærmere oplysninger om omstændighederne i forbindelse med f.eks. tildelingen af tillæg eller indgåelse af aftaler om fratrædelsesgodtgørelse. Det forhold, at det alene er selve oplysningerne om størrelsen af de enkelte lønmæssige forhold, der er undergivet aktindsigt efter stk. 3, indebærer i øvrigt, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i en lønseddel som sådan, da lønsedlen også indeholder andre oplysninger, f.eks. cpr-nummer, skatteprocent mv.”

Offentlighedslovens § 40, stk. 1, 1. punktum, har følgende ordlyd:

”§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. ”

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2014, side 674, fremgår følgende om gennemførelse af aktindsigten:

”Efter bestemmelsen i § 40, stk. 1, skal vedkommende myndighed udlevere dokumenterne i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden. Pligten til at udlevere dokumenterne i den form, ansøgeren anmoder om, indebærer ikke en pligt for myndigheden til at udarbejde materialet i en anden form, end det allerede foreligger hos myndigheden. [...]

Den aktindsigtssøgende har alene krav på at få gennemført aktindsigt i en bestemt form, men derimod ikke i et bestemt digitalt format. Myndigheden er således ikke forpligtet til at omformatere et elektronisk dokument til et andet digitalt format. ”

Praksis

Ankestyrelsen har i en offentliggjort udtalelse af 14. maj 2020 udtalt følgende om retten til aktindsigt i oplysninger fra personalesager om uddannelses- og ansættelsesdato:

”Ankestyrelsen vurderer, at oplysninger om en ansats uddannelsesog ansættelsesdato ligger inden for rammerne af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Vi lægger vægt på, at offentlighedslovens § 21, stk. 3, blandt andet giver ret til aktindsigt i oplysninger om en ansats stilling, uddannelse og arbejdsopgaver.

Retten til aktindsigt i oplysninger om en ansats uddannelse omfatter både uddannelse forud for ansættelsen og gennemført videreuddannelse samt oplysninger om uddannelsernes varighed. Retten til aktindsigt i oplysninger om en ansats stilling og arbejdsopgaver omfatter både nuværende og tidligere arbejdsgivere. Efter Ankestyrelsens opfattelse medfører dette, at der også er ret til at få aktindsigt i de faktuelle oplysninger om tidspunktet for den ansattes uddannelse og ansættelse. ”

Sådan vurderer vi sagen

Aktindsigt i begrundelse for løntillæg

På baggrund af sagens oplysninger vurderer vi, at kommunen ikke har truffet en ulovlig afgørelse om aktindsigt ved at give afslag på aktindsigt i begrundelser for løntillæg.

Aktindsigtens format

I forhold til aktindsigtens format vurderer vi, at kommunen ikke har truffet en ulovlig afgørelse om aktindsigt ved at fremsende aktindsigtsmaterialet som en PDF-fil og ikke i det ønskede Excel-format.

Aktindsigt i ansættelsesdato

Ankestyrelsen vurderer, at oplysninger om en ansats ansættelsesdato er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Vi lægger vægt på, at offentlighedslovens § 21, stk. 3, bl.a. giver ret til aktindsigt i oplysninger om en ansats stilling og arbejdsopgaver.

Retten til aktindsigt i oplysninger om en ansats stilling og arbejdsopgaver omfatter både nuværende og tidligere arbejdsgivere. Efter Ankestyrelsens opfattelse medfører dette, at der også er ret til at få aktindsigt i de faktuelle oplysninger om tidspunktet for den ansattes ansættelse. Vi henviser til vores ovennævnte udtalelse af 14. maj 2020.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Solrød Kommune ikke har været berettiget til at afslå aktindsigt i oplysninger om ansættelsesdato med henvisning til offentlighedslovens § 21.

Vi har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne vil kunne undtages med en anden begrundelse.

Aktindsigt i beskæftigelsesgrad

Ankestyrelsen vurderer, at oplysninger om en ansats beskæftigelsesgrad (timetal) er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Vi lægger vægt på, at offentlighedslovens § 21, stk. 3, bl.a. giver ret til aktindsigt i oplysninger om en ansats lønmæssige forhold.

Retten til aktindsigt i oplysninger om en ansats lønmæssige forhold omfatter oplysninger om størrelsen af grundløn, merarbejdsvederlag, kvalifikations- og funktionsløn, særlige tillæg, fratrædelsesgodtgørelse og pension mv.

For at oplysningerne om størrelsen af de enkelte lønmæssige forhold skal give et retvisende billede af en ansats samlede lønmæssige forhold, er det vores opfattelse, at oplysninger om lønnens størrelse skal sammenholdes med oplysninger om den ansattes beskæftigelsesgrad.

Efter Ankestyrelsens opfattelse medfører dette, at der også er ret til at få aktindsigt i de faktuelle oplysninger om en ansats beskæftigelsesgrad.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Solrød Kommune ikke har været berettiget til at afslå aktindsigt i oplysninger om beskæftigelsesgrad med henvisning til offentlighedslovens § 21.

Vi har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne vil kunne undtages med en anden begrundelse.

Vi bemærker, at vi med denne udtalelse giver udtryk for en anden retsopfattelse vedrørende § 21, stk. 3, end den Statsforvaltningen gav udtryk for i en udtalelse af 30. september 2015.

Konklusion

Ankestyrelsen beder Solrød Kommune om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i oplysninger om ansættelsesdato og beskæftigelsesgrad for kommunens pædagogiske personale.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen

Kontorchef

Pernille Schiøtt-Stenbæk

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 145 af 24. februar 2020

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019