

På høyden  
v/Dag Hellesund

Dato: 09.11.2017  
Deres ref.: 2017/12159  
Vår ref.: INNSYN-54-2017 (2017/11770)

### **Avgjørelse av Felles klagenemnd i sak om avslag på anmodning om innsyn**

Det vises til klage av 22.08.2017 på avgjørelsen til Universitetet i Bergen, om avslag på innsyn i ARK-rapporter.

Felles klagenemnd har behandlet klagen, og nemnda har funnet grunnlag for å ta klagen delvis til følge.

#### ***Klageinstans***

Kunnskapsdepartementet har med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) § 5-1 syvende ledd, delegert kompetanse til å behandle klager på institusjonenes avgjørelser etter offentleglova til Felles klagenemnd.

#### ***Sakens bakgrunn***

ARK er utviklet av og for universitets- og høyskolesektoren som et verktøy for utvikling av psykososiale faktorer i arbeidsmiljøet. ARK bidrar også til økt kunnskap rundt arbeidsmiljø- og klimaproblemstillinger i universitets- og høyskolesektoren gjennom tilrettelegging for forskning. ARK forvaltes av NTNU v/Institutt for sosialt arbeid, og leveres som oppdragsprosjekt til institusjoner i universitets- og høyskolesektoren.

Den 07.06.2017 ba På høyden v/Dag Hellesund om innsyn i resultater fra arbeidsmiljøundersøkelsen ARK, som var gjennomført på en del fakulteter og institutter ved UiB.

UiB avslo innsynsbegjæringen i brev av 18.06.2017, med hjemmel i offl. § 14. UiBs begrunnelse var at ARK-undersøkelsen var å regne som grunnlagsdokumentasjon og et organinternt dokument, som skulle brukes i utviklingen av arbeidsmiljøet lokalt.

På Høyden påklaget avgjørelsen til UiB i e-post av 22.08.2017, og ba om en ny vurdering. I klagen ble det bestridt at resultatene fra ARK-undersøkelsen var organinterne dokumenter som kunne unntas etter offl. § 14. Det ble vist til at det var NTNU som hadde utarbeidet undersøkelsen, og stått for innhenting av data, bearbeiding og utarbeidelse av rapporter.

Ettersom dokumentene ikke var utarbeidet av UiB, kunne de ikke anses som organinterne. Videre ble det vist til at resultatene fra undersøkelsen kunne gi informasjon om arbeidsforholdene ved universitetet, og dette var av stor offentlig interesse.

UiB vurderte klagen, men opprettholdt sitt avslag på innsynsbegjæringen. Saken ble oversendt til Felles klagenemnd for videre behandling. I oversendelsesbrevet til nemnda redegjorde UiB nærmere for sin vurdering, jf. brev av 28.09.2017. UiB fastholdt at resultatene av ARK-undersøkelsen var organinterne dokumenter, og kunne ikke se at rapportene kunne være av interesse for allmennheten. Subsidiært ble det anført at rapportene kunne unntas etter offl. § 23 første ledd, fordi innsyn ville skade den videre prosessen med videreutvikling av arbeidsmiljøet ved den enkelte enhet. Det ble også anført at rapportene ikke var tilstrekkelig anonymiserte, og innsyn ville medføre brudd på taushetsplikten, jf. offl. § 13 og fvl. § 13a nr. 2.

Felles klagenemnd mottok saken den 09.10.2017, og skal i det følgende gi sin vurdering av saken.

### ***Nemndas vurdering***

Det bemerkes innledningsvis at Felles klagenemnd ikke har fått forelagt alle ARK-rapportene som foreligger ved UiB, men kun én rapport som et eksempel. Dette er en rapport på instituttnivå, og er basert på 23 svar. Felles klagenemnd er imidlertid kjent med at på lavere nivåer kan det være rapporter som er basert på færre svar enn dette.

Hovedregelen etter offentleglova er at alle saksdokumenter, journaler og lignende registre i offentlige virksomheter er åpne for innsyn, jf. offl. § 3. Unntak fra denne hovedregelen krever hjemmel i offentleglova, annen lov eller forskrift med hjemmel i lov.

#### *1. Organinterne dokumenter*

I det følgende skal Felles klagenemnd vurdere om ARK-rapportene kan unntas fra offentlig innsyn med hjemmel i offentleglova 14.

Det fremgår av offentleglova § 14 første ledd at organinterne dokumenter kan unntas fra offentlig innsyn, og i annet ledd er det gjort noen unntak fra dette utgangspunktet:

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

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.»

Et avgjørende vilkår for å kunne vurdere unntak etter offl. § 14 er at det er organet selv som har utarbeidet dokumentet. Det vises i denne forbindelse til utdrag fra «Rettleiar til ofentleglova» pkt. 7.2.3:

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

I dette tilfellet er ARK-rapportene ikke blitt utarbeidet av UiB, men av Institutt for sosialt arbeid ved NTNU. Instituttet har vært ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen, og oppbevaring av data om de ansatte. De ansatte ved UiB har fylt ut spørreundersøkelsen elektronisk, og instituttet har sammenstilt resultatene og utarbeidet rapporter. ARK-rapportene er derfor utarbeidet av Institutt for sosialt arbeid ved NTNU, ikke UiB.

Nemndas vurdering er derfor at vilkårene for unntak etter offl. § 14 første ledd ikke er oppfylt i denne saken, og UiB kan ikke unnta ARK-rapportene med hjemmel i offl. § 14.

## 2. *Taushetsbelagte opplysninger*

Av offentleglova § 13 første ledd går det frem at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn. En slik lovbestemmelse om taushetsplikt finnes i forvaltningsloven § 13 første ledd:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.»

Det fremkommer av «Rettleiar til offentleglova», pkt. 6.2.3.2, at taushetsplikten er snevrere for offentlige ansatte når det gjelder forhold knyttet til utføring av arbeid for det offentlige. Dette har sammenheng med at offentlig ansatte skal ivareta allmenne interesser. Blant annet er det som hovedregel ikke taushetsplikt for opplysninger om avskjed eller straffbare handlinger begått under tjeneste.

Nærmere opplysninger om tjenestemannens personlige egenskaper faller likevel inn under taushetsplikten. Opplysninger som gir en nærmere beskrivelse av tjenestemannens handlinger, og bakgrunnen for disse, kan være taushetsbelagte dersom de er egnet til å karakterisere vedkommende som person. Dette må likevel vurderes konkret i den enkelte sak.

En forutsetning for at opplysningene skal være omfattet av lovbestemt taushetsplikt er at de kan knyttes til en bestemt enkeltperson. Dersom opplysningene anonymiseres, slik at de ikke kan knyttes til personen, er taushetsplikten ikke til hinder for innsyn. Det følger av fvl. § 13a. nr. 2 at taushetsplikten i fvl. § 13 ikke er til hinder for: «at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».

### *2.1 Sammenstilling av tilbakemeldinger om nærmeste leder*

Nemndas vurdering er at ansatte i lederstillinger vil kunne identifiseres uansett på hvilket nivå ARK-rapporten er utarbeidet på. Enkelte punkter i rapporten er basert på tilbakemeldinger de ansatte har gitt om sin nærmeste leder. I hovedsak gjelder det hvorvidt de ansatte oppfatter nærmeste leder som rettferdig og støttende. Dette er likevel egenskaper som det er vanlig å legge vekt på når det gjelder lederstillinger. Tilbakemeldingene er knyttet til utøvelse av den aktuelle lederstillingen, som for øvrig er knyttet til arbeid for det offentlige.

Nemndas vurdering er derfor at sammenstilling av de ansattes tilbakemeldinger om nærmeste leder, ikke er å anse som opplysninger om lederens personlige forhold. Disse opplysningene er ikke omfattet av taushetsplikten etter fvl. § 13 første ledd nr. 1, og skal ikke unntas offentligheten etter offl. § 13 første ledd.

### *2.2 Sammenstilling av de ansattes svar*

#### Rapporter som er presentert i plenum

Når det gjelder den enkelte ansattes svar på arbeidsmiljøundersøkelsen, er det naturlig at dette er opplysninger som den ansatte med god grunn vil kunne ønske å holde for seg selv, og som i flere tilfeller kan anses som opplysninger om den ansattes personlige forhold. ARK-rapportene er imidlertid opplyst å være en sammenstilling av tilbakemeldinger fra de ansatte som har besvart arbeidsmiljøundersøkelsen, og skal ikke kunne knyttes til den enkelte ansatte. De utsagnene de ansatte skal ta stilling til er forhåndsutformet, og det brukes også en lik mal for alle enheter og grupper. ARK-rapportene inneholder ikke gjengivelse av ytringer eller tilbakemeldinger som en ansatt selv har formulert.

Institutt for sosialt arbeid ved NTNU på sine nettsider<sup>1</sup> informert om at den enkelte ansatte ikke vil kunne gjenkjennes i resultatpresentasjonen (ARK-rapporten), og at leder ikke vil forstå hvem som har svart hva. Nemnda oppfatter det slik at dette er en grunnleggende forutsetning ved gjennomføring av arbeidsmiljøundersøkelsen. Det skal således ikke foreligge en koblingsfare mellom de resultater som fremgår av ARK-rapporten og den enkelte ansattes identitet.

Nemnda legger til grunn at ARK-rapportene er blitt presentert i plenum for den enkelte gruppe eller enhet de gjelder ved UiB og forutsetter, i tråd med det NTNU har informert om på sine nettsider, at rapportene ikke inneholder opplysninger som kan knyttes til den enkelte ansatte.

---

<sup>1</sup> [Ofte stilte spørsmål og svar](#)

Nemnda legger derfor til grunn at de rapportene som er blitt presentert for den enkelte gruppen eller enheten, ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger etter fvl. § 13 første ledd nr. 1 som kan identifiseres. Disse rapportene kan derfor ikke unntas offentligheten etter offl. § 13.

*Rapporter som ikke er presentert i plenum*

Når det gjelder de ARK-rapportene som eventuelt ikke er blitt presentert i plenum for den enkelte gruppe eller enhet de gjelder avhenger vurdering av unntak fra offentlighet i medhold av offl. § 13 av at UiB sannsynliggjør at det foreligger opplysninger som omfattes av fvl. § 13 første ledd. Videre er det en forutsetning for unntak at disse opplysningene vil kunne bli identifisert på individnivå dersom rapporten utgis. Ved fare for identifisering, vil denne gruppen dokumenter kunne avsløre taushetsbelagte opplysninger om den enkelte ansatte. Disse rapportene skal derfor unntas offentligheten etter offl. § 13 første ledd, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1. Nemnda antar at det kan tas utgangspunkt i en nedre grense på 8-10 svar for å unngå fare for identifisering av enkeltansatte når det gjelder disse rapportene.

Når det gjelder ARK-rapporter som ikke er blitt presentert i plenum for den enkelte gruppe eller enhet de gjelder - av andre grunner enn fare for identifisering – er nemndas vurdering at de ikke kan unntas i medhold av offl. § 13.

*3. Offentleglova § 23 første ledd*

I det følgende skal nemnda vurdere om ARK-rapportene kan unntas offentligheten etter offl. § 23 første ledd. Vurderingen omfatter ikke de ARK-rapportene som skal unntas offentligheten etter offl. § 13 første ledd, jf. nemndas vurdering ovenfor.

Etter offl. § 23 første ledd kan opplysninger unntas fra offentlig innsyn, når dette er påkrevd av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltningen til organet:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.»

Nemnda legger til grunn at ARK-rapportene er dokumenter som inngår i en eller flere saker om personalforvaltningen ved UiB. Det må imidlertid vurderes om det er påkrevd å unnta opplysninger i rapportene, av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av personalforvaltningen til UiB.

Det vises i denne forbindelse til pkt. 8.8.2 i «Rettleiar til offentleglova», som er utarbeidet av Justisdepartementet. Det går frem av veilederen at unntak fra innsyn må være påkrevd. Dette innebærer at det må foreligge en konkret fare for at innsyn vil kunne skade de interessene hensynet skal verne, og skaden må være av et visst omfang. Om unntak er nødvendig må vurderes ut fra situasjonen på det tidspunktet innsynskravet blir avgjort.

Under siteres det fra pkt. 8.8.2, på side 139 og 140 i veilederen, hvor Justisdepartementet har omtalt hensynet til personalforvaltning:

«For det tredje gir offentleglova § 23 fyrste ledd høve til å gjere unntak når dette er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av personalforvaltninga til organet. Dette alternativet kan gi grunnlag for unntak og for opplysningar knytte til forhandlingar som ikkje direkte har å gjere med dei økonomiske interessene til organet, til dømes forhandlingar som gjeld arbeidstidsordningar. Unntaket vil òg kunne omfatte opplysningar som gjeld konflikhtar på arbeidsplassen, men kan berre nyttast for å verne om interessene til organet. Dersom berre andre interesser blir skadelidande ved innsyn, som interessene til tilsette eller ei fagforeining, kan ikkje dette unntaket brukast.»

Hensynene som er nevnt i offl. § 23 første ledd, vil sjelden tale for at det nektes innsyn i opplysninger etter at en forhandling eller sak er avsluttet, eller at det nektes innsyn i opplysninger over et lengre tidsrom.

UiB har anført at innsyn i ARK-rapportene vil skade den videre prosessen med videreutvikling av arbeidsmiljøet innenfor den enkelte enhet. Det er vist til at arbeidsgivers håndtering av mulige konflikter vil kunne bli forstyrret ved en offentliggjøring av resultatene, og at ansatte vil vegre seg for å svare eller være preget av dette ved arbeidsmiljøundersøkelser i fremtiden. UiB har anført at dette igjen vil kunne føre til at det blir vanskelig for arbeidsgiver å drive et systematisk arbeid med psykososiale arbeidsmiljøfaktorer, som de er forpliktet til etter arbeidsmiljøloven.

Felles klagenemnd peker på at UiB må sannsynliggjøre at det foreligger en slik konkret fare som loven krever at skal være tilstede, og at denne faren innebærer at unntak fra offentlighet er påkrevd.

Når det gjelder UiBs anførsler om at håndtering av mulige konflikter vil kunne bli forstyrret, viser nemnda til sin vurdering av at faren for identifisering ikke skal være tilstede for ARK-rapporter som er blitt presentert i det konkrete arbeidsmiljøet. Begrunnelsen fra UiB er helt generell, og tar ikke utgangspunktet i at det foreligger en konkret konflikt som blir behandlet ved UiB, og som trenger særskilt beskyttelse i en midlertidig fase. Nemnda kan heller ikke se at ARK-rapportene er utformet på en slik måte at de er egnet til å gi opplysninger om konkrete konflikter mellom ansatte på arbeidsplassen.

Når det gjelder anførselen om at innsyn i disse rapportene vil kunne skade de ansattes tillit til undersøkelsen vil ikke dette alene kunne begrunne et unntak fra offentlighetens innsynsrett.

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Det følger av offl. § 1 at «Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons – og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettsryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta».

Som beskrevet av UiB er ARK- undersøkelsen et verktøy for utviklingen for sektoren til bruk i en helhetlig og systematisk arbeidsmiljøundersøkelse. Undersøkelsen har et legitimt og viktig formål, og bør av denne grunn gjøres offentlig for å ivareta blant annet borgernes og medias mulighet til å føre kontroll med forvaltningen. På denne måten vil de kunne gis mulighet til å avsløre kritikkverdige og uheldige forhold.

Det kan videre være gode grunner til at også de ansatte har nytte av og ønske om at det offentlige får innsyn i denne type statistiske rapporter. Innsynsretter legger ikke bare opp til kontroll utenfra, men er også en rettsikkerhetsgaranti for de som jobber i forvaltningen selv, ved at også forvaltningens medarbeidere vil vite at deres organisasjon er både åpen, gjennomsiktig og underlagt kontroll. Innsyn i rapportene er således med på å styrke rettsikkerheten til den enkelte, ivareta den demokratiske deltakelsen og opprettholde tilliten til det offentlige.

At innsyn evt. vil kunne føre til en viss ulempe for institusjonens omdømme er ikke tilstrekkelig for at rapportene skal kunne unntas i medhold av offl. § 23 første ledd.

Nemndas vurdering er derfor at det ikke er tilstrekkelig sannsynliggjort at innsyn i ARK-rapportene vil kunne skade utviklingen av arbeidsmiljøet ved den enkelte enhet på en slik måte eller med et slikt omfang at lovens krav for unntak fra offentligheten etter offl. § 23 er oppfylt.

Felles klagenemnd har etter en helhetlig vurdering funnet at ARK-rapportene ikke kan unntas offentligheten med hjemmel i offl. § 23 første ledd.

Dette innebærer at klagen på UiBs avgjørelse om avslag på innsynsbegjæringen delvis har ført frem.

Det bes om at UiB gjennomgår de ARK-rapportene som er omfattet av innsynskravet, og gir innsyn i henhold til de vurderinger som er gjort av Felles klagenemnd i denne avgjørelsen.

***Avgjørelse***

Felles klagenemnd bestående av Knut Andreas Bostad, Marianne Klausen, Kjetil Sudmann Larssen, Kristin Fjelde Tjelle, Greta Hilding og Mari Arnekleiv Bækkelund har fattet slik enstemmig avgjørelse:

Klagen på UiBs avgjørelse tas delvis til følge.

Denne avgjørelsen kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Knut Andreas Bostad  
leder for Felles klagenemnd

Felles klagenemnd har godkjent dokumentet ved elektronisk kommunikasjon, og det er derfor ikke signert.

Kopi til: Universitetet i Bergen