



2010 18-3

Aktindsigt i interne dokumenter fra tilsynsbesøg på friskole

I forbindelse med et tilsyn på en friskole havde Skolestyrelsen nedskrevet en lang række iagttagelser fra de observerede lektioner. Friskolen ville have aktindsigt i disse oplysninger.

Skolestyrelsen gav delvist afslag på aktindsigt. Friskolen kunne således ikke få aktindsigt i den del af dokumenterne som styrelsen mente var "interne vurderinger". Undervisningsministeriet var enig i Skolestyrelsens opfattelse.

Friskolens advokat klagede til ombudsmanden over myndighedernes afgørelser om aktindsigt.

Sagen rejste spørgsmål i relation til forvaltningslovens § 12, stk. 2, om myndigheds pligt til at udlevere oplysninger i interne dokumenter vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Sagen rejste også spørgsmål om anvendelsen af forvaltningslovens § 13 hvorefter visse interne arbejdsdokumenter er omfattet af partsaktindsigt.

Ombudsmanden mente at friskolen havde krav på at få udleveret visse yderligere oplysninger, og henstillede til Undervisningsministeriet at sagen blev genoptaget.

(J.nr. 2009-4506-701).

Sagen drejede sig om hvorvidt friskole F havde ret til at få aktindsigt i dokumenter som Skolestyrelsen havde udarbejdet i forbindelse med styrelsens tilsynsbesøg på friskolen. Friskolens advokat, A, klagede til ombudsmanden over at Skolestyrelsen og Undervisningsministeriet havde givet delvist afslag på aktindsigt med den begrundelse at der var tale om styrelsens interne vurderinger. I min udtalelse til advokat A skrev jeg sådan:

28. oktober 2010

Forvaltningsret :

1134.2

1134.3

2.3

Ombudsmandens udtalelse

"1. 'Referater' ctr. 'vurderingsdokumenter'. Genstand for min undersøgelse

I forbindelse med Skolestyrelsens tilsynsbesøg i perioden fra den 8. marts 2007 til den 15. november 2007 på (F) har Skolestyrelsens tilsynsførende nedskrevet en lang række iagttagelser fra de observerede lektioner. Iagttagelserne skulle danne grundlag for den rapport om det yderligere tilsyn som Skolestyrelsen skulle udarbejde til Undervisningsministeriet til brug for ministeriets stillingtagen efter friskoleloven. Styrelsen afgav sin rapport den 2. juli 2008. (F) har fået aktindsigt i rapporten.

Skolestyrelsen har i sin supplerende udtalelse af 24. juni 2010 til mig præciseret forskellen mellem de dokumenter der er benævnt referater, og de dokumenter der er benævnt vurderinger. Styrelsen har oplyst at referaterne indeholder beskrivelser af de faktiske observationer som Skolestyrelsens tilsynsførende gjorde under overværelsen af lektionerne. Dokumenterne kaldes i overskriften 'Referater, [det observerede fag]'. Der er 6 dokumenter benævnt referater for fagområderne specialundervisning, engelsk, naturfag, dansk, matematik og praktisk-musiske fag. Referaterne bygger på observationer fra 3 til 6 lektioner i hvert enkelt fag.

(F) har fået aktindsigt i referaterne som også er sendt til Undervisningsministeriet i forbindelse med ministeriets stillingtagen efter friskoleloven, jf. ministeriets supplerende udtalelse af 29. juni 2010 til mig. Aktindsigten blev oprindeligt givet efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, men Skolestyrelsen henviser nu, jf. styrelsens udtalelse af 24. juni 2010 som Undervisningsministeriet har tilsluttet sig, til forvaltningslovens § 13, nr. 3, som hjemmelsgrundlag.

Skolestyrelsen har oplyst at den anden dokumentrække er nøjagtig lige til den første, men den indeholder ifølge Skolestyrelsen tillige styrelsens vurderende stillingtagen for de observerede lektioner. Dokumenterne kaldes i overskrifterne 'Vurderinger, [det observerede fag]' (i det følgende 'vurderingsdokumenterne'). Der er således også 6 vurderingsdokumenter for fagområderne specialundervisning, engelsk, naturfag, dansk, matematik og praktisk-musiske fag.

Jeg har gennemgået sagens akter. I overensstemmelse med styrelsens oplysninger kan jeg konstatere at vurderingsdokumenterne indeholder en tekst-del der er identisk med de tilsvarende referater, samt et yderligere afsnit for hver enkelt observerede lektion som har overskriften 'Samlet vurdering af observationerne/samtalerne' (i det følgende 'vurderingsafsnittene').

Det kan således konstateres at der er givet aktindsigt i en væsentlig del af vurderingsdokumenterne, nemlig den del der er identisk med referaterne. Der er derimod ikke givet aktindsigt i vurderingsafsnittene.

Min behandling af sagen vedrører kun vurderingsdokumenterne og dermed de vurderingsafsnit der er indeholdt i disse dokumenter.

2. Friskolelovens regler om tilsyn mv.

Da Skolestyrelsen den 2. juli 2008 afgav sin rapport til Undervisningsministeriet, lød § 1, stk. 2, § 9, stk. 1, stk. 10 og stk. 11, og § 24 a i friskoleloven (dagældende lovbekendtgørelse nr. 891 af 8. juli 2007) sådan:

§ 1.

...

Stk. 2. Frie grundskoler giver undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Frie grundskoler giver tillige sprogstimulering, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Dette gælder dog kun sprogstimulering af tosprogede børn, som forældrene efter bestemmelserne i lov om folkeskolen har pligt til at lade børnene deltage i. Skolerne skal efter deres formål og i hele deres virke forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene. Skolerne kan tillige omfatte 1-årig undervisning på 10. klassetrin og 1-årige børnehaveklasser.

...

§ 9. Det påhviler forældrene til børn i en fri grundskole (forældrekredsen) at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed, herunder med, at skolen giver undervisning og sprogstimulering efter § 1, stk. 2, 2. pkt., som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Forældrekredsen træffer selv beslutning om, på hvilken måde tilsynet skal udøves.

...

Stk. 10. Undervisningsministeren kan i særlige tilfælde træffe beslutning om yderligere tilsyn med en skole. Undervisningsministeren kan beslutte, at kommunalbestyrelsen i skolekommunen skal føre dette tilsyn. Undervisningsministeren kan beslutte, hvorledes det yderligere tilsyn i de enkelte konkrete tilfælde skal udføres, herunder at der skal anvendes test.

Stk. 11. Hvis der på baggrund af et yderligere tilsyn efter undervisningsministerens skøn ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at skolen opfylder kravene i § 1, stk. 2, kan undervisningsministeren beslutte, at skolen ikke længere er en fri grundskole efter denne lov, og at skolen ikke kan modtage tilskud efter denne lov.

§ 24 a. Finder undervisningsministeren, at en skoles virksomhed ikke er i overensstemmelse med denne lov, de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, kan ministeren udstede påbud til skolen om at ændre den pågældende virksomhed.'

Det er Skolestyrelsen der varetager Undervisningsministeriets tilsyn med undervisningen, og det er således på grundlag af Skolestyrelsens tilsyn at ministeren træffer afgørelse(r) efter friskoleloven. (Friskolelovens regler om tilsyn mv. er blevet ændret ved lov nr. 589 af 26. juni 2009, jf. nu lovbekendtgørelse nr. 755 af 24. juni 2010. Reglerne om undervisningsministerens skærpede tilsyn findes nu i § 9 g og § 9 h, og der er sket mindre ændringer i § 1, stk. 2, og § 24 a.)

3. Interne arbejdsdokumenter. Retsgrundlag

§ 12 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) lyder sådan:

'**§ 12.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

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

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

Forvaltningslovens § 13 lyder sådan:

'**§ 13.** Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelserne i § 12 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,

- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen, eller
- 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.'

Skolestyrelsen har oplyst at vurderingsdokumenterne ikke indgik i det materiale der blev fremsendt til Undervisningsministeriet.

Jeg må lægge til grund at vurderingsdokumenterne heller ikke er udleveret til andre udenforstående, og at der derfor er tale om interne dokumenter. Som udgangspunkt er dokumenterne derfor undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1.

Spørgsmålet er herefter om der, uanset vurderingsdokumenternes interne karakter, alligevel er ret til hel eller delvis aktindsigt i de afsnit myndighederne har undtaget – dvs. vurderingsafsnittene.

Den vurdering skal i første række foretages efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 13. For så vidt angår § 12, stk. 2, er der tale om pligt til at ekstrahere oplysninger, mens der efter § 13 er tale om ret til aktindsigt i hele dokumentet.

4. Stillingtagen efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 13, nr. 2

Pligten til at ekstrahere efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, omfatter alene oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder'. Det udtryk bruges ikke kun i § 12, stk. 2, men også i andre bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven, bl.a. forvaltningslovens § 19 om partshøring og offentlighedslovens § 6 om notatpligt.

I forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) er udtrykkets rækkevidde blevet præciseret på følgende måde:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præ-

get stillingtagen til et forhold for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendevivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.'

Jeg har tidligere udtalt mig om rækkevidden af begrebet oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder'. Se bl.a. mine udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 280*, og 2004, s. 198*.

I sagen fra 2003 havde en ansøger klaget over forløbet af en optagelsesprøve til musikalsk grundkursus på en musikskole. Ansøgeren blev ved prøven vurderet som 'måske egnet'. Bedømmerne havde ved prøven oplyst at denne bedømmelse normalt ikke førte til optagelse på skolen. I sagen skrev jeg bl.a. sådan til klager om notatpligt efter § 6:

'De faglige bedømmers vurdering af Dem i forbindelse med optagelsesprøven var uden tvivl omfattet af notatpligten efter offentlighedslovens § 6. Der bestod således en pligt til at gøre notat om de forhold som de faglige bedømmere tillagde vægt ved bedømmelsen af Dem, og om eventuelle andre faktiske omstændigheder der måtte antages at være af betydning for afgørelsen af om De skulle optages på musikalsk grundkursus.'

I sagen fra 2004 havde en ansøger 5 gange fået afslag på ansættelse som politibetjent på prøve. En del af ansættelsesproceduren bestod i en holdprøve, og vurderingen blev noteret på et skema ved afkrydsning. Jeg udtalte at ansøgeren burde have været partshørt over vurderingsskemaet, og at notatpligten ikke var opfyldt i tilstrækkelig grad. Jeg citerede de ovenfor nævnte bemærkninger til § 6 og udtalte herefter:

'Som det ses af de ovenfor citerede bemærkninger til offentlighedsloven, vil vurderinger der er af betydning for den administrative bevisoptagelse, kunne være omfattet af notatpligten. Det er på den baggrund fast antaget at en udtalelse fra en sagkyndig der har afgivet en vurdering af et forhold som skal indgå i grundlaget for myndighedens afgørelse, vedrører 'sagens faktiske omstændigheder'. Udtalelser fra bedømmelsesudvalg om ansøgere til stillinger på universiteter og andre uddannelsesinstitutioner er således undergivet partshøringspligt. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 393, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 517 ff, og til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 178 ff.'

Som det fremgår, er begrebet oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder' ikke afgrænset til faktiske oplysninger i snæver forstand; også

oplysninger der f.eks. indeholder en subjektivt præget stillingtagen, vil kunne være omfattet.

Efter min gennemgang af sagens akter må jeg konstatere at vurderingsafsnittene i meget væsentligt omfang må siges at indeholde oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder'. F.eks. mener jeg at hele vurderingsafsnittet for så vidt angår den observerede lektion i engelsk for 2.-3.-4. klasse den 14. juni 2007 kl. 11.45-13.15 (vurderingsdokumentet s. 6), indeholder oplysninger 'vedrørende sagens faktiske omstændigheder'.

En anvendelse af forvaltningslovens § 12, stk. 2, indebærer derfor at der er ret til aktindsigt i sådanne oplysninger i det omfang de er 'af væsentlig betydning for sagens afgørelse'.

I det omfang et vurderingsdokument alene måtte indeholde en gengivelse af oplysninger som myndigheden har haft pligt til at notere efter lov om offentlighed i forvaltningen (såkaldte § 6-dokumenter), vil dokumentet endvidere i sin helhed være omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 2, og dermed i sin helhed være undergivet aktindsigt. I relation til § 13, nr. 2, bemærker jeg i øvrigt at jeg efter min gennemgang af vurderingsdokumenterne må konstatere at disse i deres form fremtræder som selvstændige, endelige dokumenter.

Ved min gennemgang af vurderingsdokumenterne mener jeg imidlertid at i hvert fald nogle af vurderingsafsnittene (og dermed i hvert fald nogle af vurderingsdokumenterne) ikke kun indeholder § 6-oplysninger. Der er f.eks. tilfælde hvor den tilsynsførende har gjort sig nogle overordnede overvejelser om hvilke tiltag der eventuelt kunne bringes i anvendelse over for en elev. Der er også eksempler på at den tilsynsførende har nedskrevet spørgsmål til sig selv.

Et vurderingsdokument der ikke alene indeholder § 6-oplysninger, er som nævnt ikke omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 2.

Det spørgsmål der herefter opstår, er om et sådant vurderingsdokument i stedet er omfattet af § 13, nr. 3.

5. Stillingtagen efter forvaltningslovens § 13, nr. 3

Bestemmelsen i § 13, nr. 3, svarer til offentlighedslovens § 8, nr. 3. I bemærkningerne til § 8, nr. 3 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 221-222), siges bl.a.:

'Ifølge bestemmelsen i nr. 3 skal også selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke

tillige indeholder en vurderende stillingtagen, undergives lovens almindelige regler om aktindsigt. Denne bestemmelse er en naturlig videreudvikling af den ret til at blive gjort bekendt med oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der følger af bestemmelsen i lovforslagets § 6, sammenholdt med reglen om ekstraheringspligt i lovforslagets § 11. Bestemmelsen går videre end, hvad der følger af nr. 2, idet det ikke kræves, at dokumentet alene indeholder oplysninger som nævnt i lovforslagets § 6.

Som eksempler på dokumenter, der vil være omfattet af nr. 3, kan navnlig nævnes rapportmateriale, der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed med hensyn til konkrete faktiske forhold, såsom afhøringsrapporter, analyserapporter, besigtigelses- og inspektionsrapporter. Er der i et konkret tilfælde tvivl, om et dokument er omfattet af § 8, 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 alene for at danne grundlag for interne overvejelser.¹

I betænkning om offentlighedslovens revision (betænkning 857/1978) som lovforslagets bemærkninger henviser til, står bl.a. sådan på side 217 f:

'Efter udvalgets opfattelse bør begrænsningen af undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale ikke blot gælde dokumenter, der i snævrere forstand udarbejdes som led i en egentlig bevisoptagelse, men også dokumenter, der i videre forstand tilsigter at skabe klarhed over omstændigheder af konkret faktisk karakter med henblik på i givet fald at kunne fremlægges over for udenforstående som led i sagens behandling.

...

Afgørelsen af, om et dokument må anses for udarbejdet af en myndighed i bevismæssigt øjemed eller for på anden lignende måde at skabe klarhed over det faktiske afgørelsesgrundlag med den virkning, at det ikke kan undtages fra adgangen til aktindsigt som internt arbejdsdokument, *bør* efter udvalgets opfattelse *træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion*. Det bør ikke herved være afgørende, om dokumentet *udelukkende* indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), dvs. konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse. At notatpligten efter § 4 er begrænset hertil, skyldes således udelukkende administrative betænkeligheder ved at besværliggøre anvendelsen af en mere uformel sagsbehandlingsform. Undtagelsesadgangen for internt arbejdsmateriale bør dog fortsat være anvendelig, for så vidt dokumenter af den nævnte karakter tillige indeholder en rent vurderende stillingtagen fra myndighedens (evt. sagsbehandlerens) side til de deri indeholdte oplysninger til brug for interne overvejelser om sagens afgørelse. I så fald vil der imidlertid være ad-

gang til på sædvanlig måde at blive gjort bekendt med indholdet af de faktiske oplysninger i overensstemmelse med reglerne i lovens § 4 (udkastets § 9, stk. 2, m.fl.).

Udvalget er opmærksom på, at det i visse tilfælde vil kunne give anledning til tvivl, om et dokument bør karakteriseres som et internt arbejdsdokument eller må anses for omfattet af den af udvalget foreslåede begrænsning i anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelserne herom. I så fald bør der ved bedømmelsen af dokumentets karakter navnlig lægges vægt på, om det primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det tjener funktioner ved sagsbehandlingen, hvis varetagelse forudsætter, at dokumentet karakteriseres som internt, f.eks. fordi det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser. Endvidere vil det i tvivlstilfælde selvsagt være nærliggende at lægge vægt på, hvorvidt dokumentet overvejende indeholder oplysninger som nævnt i lovens § 4 (udkastets § 8), dvs. konkrete faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, selv om dette som nævnt ikke er eneafgørende ...'

Jeg har i en udtalelse trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 203*, taget stilling til karakteren af et internt notat der bl.a. indeholdt et referat af en samtale med en lejer om opsigelse af lejemål og en vurdering af lokaleforhold. Jeg udtalte sådan:

'I den foreliggende sag er notatet af 17. november 1988 et selvstændigt, endeligt dokument. Notatet gengiver en række faktiske oplysninger, bl.a. med hensyn til hvad der blev aftalt mellem overpostmesteren og Dem ved mødet samt en beskrivelse af lokaleforholdene på posthuset. Derudover indeholder notatet overpostmesterens vurdering af lokaleforholdene, samt hans indstilling til ledelsen om at stille sagen i bero et halvt år.

En samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion fører efter min opfattelse til den konklusion, at dokumentet overvejende må siges at være udarbejdet af Post- og Telegrafvæsenet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder, herunder sikre bevis for, hvad der blev aftalt under samtalen med Dem.

Notatet er herefter omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 8, nr. 3.'

Det er Skolestyrelsens opfattelse (som Undervisningsministeriet har tilsluttet sig) at vurderingsdokumenterne ikke er omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Skolestyrelsen har lagt vægt på at dokumenterne består af en sammenfatning og pædagogisk faglig – og foreløbig – analyse af observationerne i referater-

ne og for det meste holdes i mere overordnede vendinger. Sproget er løst og bærer præg af at hensigten med dokumentet er at fungere som et løbende arbejdsredskab for den tilsynsførende.

Skolestyrelsen skriver videre at den tilsynsførende i vurderingsdokumenterne bl.a. overvejer på hvilken måde de anvendte metoder i undervisningen kan tænkes at give eleverne mulighed for forståelse og refleksion. Den observerede undervisning sættes i relation til de almindelige faglige krav der kan stilles til undervisning i folkeskolen, f.eks. om der i undervisningen arbejdes med iagttagelse af sammenhænge, og om undervisningen kan udfordre eleverne i deres faglige forståelse. Den tilsynsførende gør sig endvidere en række egne betragtninger over hvilke konkrete tiltag der kunne efterlyses i undervisningen.

Endelig har Skolestyrelsen henvist til at teksten fra referaterne alene er med i de interne vurderingsdokumenter som et arbejdsredskab for at indsætte den tilsynsførendes analyse og egne tanker i en relevant referenceramme. Formålet med at medtage referaterne i vurderingsdokumenterne er således ikke primært at sikre bevis i sagen. Skolestyrelsen mener at det forhold at vurderingsdokumentet indeholder tekst fra et andet eksternt dokument, ikke i sig selv bør kunne føre til at vurderingsdokumenterne efter deres indhold primært antages at være udarbejdet med henblik på at sikre bevis i sagen.

Som det fremgår af bemærkningerne, går bestemmelsen i § 13, nr. 3, videre end hvad der følger af § 13, nr. 2, idet det ikke kræves at dokumentet alene indeholder oplysninger som nævnt i § 6.

Som det imidlertid også fremgår, falder et dokument uden for § 13, nr. 3, hvis det tillige indeholder en vurderende stillingtagen.

Det er muligt at nogle af vurderingsafsnittene (og dermed nogle af vurderingsdokumenterne) må siges at indeholde en sådan vurderende stillingtagen der indebærer at dokumentet (bl.a.) af den grund falder uden for § 13, nr. 3.

Jeg mener imidlertid at der er konkrete omstændigheder i sagen der gør at vurderingsdokumenterne under et falder uden for § 13, nr. 3:

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, bør der i tvivlstilfælde navnlig lægges vægt på om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det tjener funktioner ved sagsbehandlingen hvis varetagelse forudsætter at dokumentet karakteriseres som internt.

Skolestyrelsen har oprettet to dokumenttyper: referater og vurderingsdokumenter. Referaterne må, som Skolestyrelsen siger i udtalelsen af 24. juni 2010, siges at være udarbejdet i bevismæssigt øjemed, og (F) har da også fået aktindsigt i disse. Referaterne, som udgør ca. 2/3 af vurderingsdokumen-

terne, er som oplyst af Skolestyrelsen alene medtaget i vurderingsdokumenterne som et arbejdsredskab for at indsætte den tilsynsførendes analyse og egne tanker i en relevant referenceramme. Herefter anser jeg det for tvivlsomt at formålet med at oprette vurderingsdokumenterne primært har været at sikre bevis i sagen.

Som det også fremgår, skulle vurderingsdokumenterne danne grundlag for den rapport Skolestyrelsen skulle afgive til Undervisningsministeriet om det yderligere tilsyn. Vurderingsdokumenterne ses således ikke at være udarbejdet med henblik på i givet fald at kunne fremlægges over for udenforstående som led i sagens behandling, se den ovenfor citerede betænkning nr. 857/1978, s. 217.

Hertil kommer at forvaltningsloven i § 13, nr. 3, ifølge forarbejderne i første række tager sigte på rapportmateriale – afhøringsrapporter, døgnrapporter, analyserapporter, besigtigelsesrapporter og inspektionsrapporter. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, s. 534. Efter en naturlig forståelse af begrebet 'rapportmateriale' ses vurderingsdokumenterne ikke umiddelbart at være omfattet.

På den baggrund mener jeg at mest taler for at vurderingsdokumenterne ikke er omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Det indebærer imidlertid at det er de ovenfor omtalte bestemmelser i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og eventuelt § 13, nr. 2, der finder anvendelse.

Herefter har myndighederne pligt til at gennemgå vurderingsdokumenterne (det vil i praksis sige de enkelte vurderingsafsnit) med henblik på at undersøge hvilke oplysninger der er pligt til at ekstrahere i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 2, og om der i medfør af § 13, nr. 2, eventuelt er pligt til at udlevere dokumentet i sin helhed.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har henstillet til ministeriet at sagen genoptages, og at der bliver truffet en ny afgørelse om aktindsigt.

...”

Sagsfremstilling

Undervisningsministeriet bad den 17. juni 2004 Københavns Kommune om at føre yderligere tilsyn med friskolen F da ministeriet var i tvivl om hvorvidt undervisningen på skolen levede op til friskolelovens krav.

Den 8. oktober 2004 meddelte Undervisningsministeriet bestyrelsen for F at ministeriet overtog det yderligere tilsyn med skolen. Ministeriet gennemførte det yderligere tilsyn i perioden fra den 8. december 2004 til den 24. februar 2005. Den 29. juni 2006 afgav ministeriet en rapport om ministeriets yderligere tilsyn med F. Ministeriet konkluderede at skolens undervisning ud fra en helhedsvurdering ikke stod mål med hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Den 1. september 2006 blev Styrelsen for Evaluering og Kvalitetsudvikling af Grundskolen (Skolestyrelsen) oprettet som en styrelse under Undervisningsministeriet. Det yderligere tilsyn med F skulle fremover varetages for ministeriet af styrelsen. Herefter førte styrelsen i perioden fra den 8. marts 2007 til den 15. november 2007 yderligere tilsyn med undervisningen på F i de fag og fagområder der blev kritiseret i ministeriets rapport af 29. juni 2006.

Den 2. januar 2008 meddelte advokat A Skolestyrelsen at hun var indtrådt i sagen som advokat for F. A bad om aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen.

Den 21. januar 2008 traf Skolestyrelsen afgørelse om aktindsigt. Skolestyrelsen vedlagde "interne referater i form af referater fra de observationer, som Skolestyrelsens tilsynsførende har udarbejdet på skolen i forbindelse med tilsynet, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2". Skolestyrelsen skrev videre at da "der er tale om interne arbejdsdokumenter, har Skolestyrelsen undtaget styrelsens interne vurderinger fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens 12, stk. 1, nr. 1". Skolestyrelsen vedlagde også dokumenterne i Undervisningsministeriets sag om det yderligere tilsyn med F. Skolestyrelsen fastholdt den 8. februar 2008 sin afgørelse af 21. januar 2008. Advokat A klagede til Undervisningsministeriet over afslaget.

Den 2. juli 2008 afgav Skolestyrelsen en samlet rapport om det yderligere tilsyn med skolen i perioden fra den 8. marts 2007 til den 15. november 2007. Rapporten blev sendt til høring hos skolen med brev af 2. juli 2008.

I en afgørelse af 25. februar 2009 stadfæstede Undervisningsministeriet Skolestyrelsens afgørelse af 21. januar 2008 om (bl.a.) aktindsigt med den begrundelse som Skolestyrelsen havde givet.

Den 1. maj 2009 gav ministeriet F et påbud efter friskolelovens § 24 a. Skolen blev påbudt at tilrettelægge undervisningen i faget engelsk og i det praktisk-musiske fagområde sådan at undervisningen står mål med hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, herunder at rette op på de forhold vedrørende undervisningen i disse fag som kritiseres i Skolestyrelsens rapport af 2. juli 2008. Skolen skulle opfylde disse krav senest den 1. januar 2010. Skolestyrelsen ville på det tidspunkt aflægge nye tilsynsbesøg på skolen med henblik

på at foretage en fornyet vurdering af skolens undervisning i faget engelsk og i det praktisk-musiske fagområde.

Den 14. december 2009 klagede advokat A til mig over bl.a. myndighedernes afslag på aktindsigt.

Den 4. februar 2010 bad jeg Undervisningsministeriet om en udtalelse for så vidt angik den del af advokat A's klage der vedrørte aktindsigt. Jeg bad ministeriet om forinden at indhente en udtalelse fra Skolestyrelsen.

I en udtalelse af 8. marts 2010 skrev Skolestyrelsen sådan:

”...

Det er fortsat styrelsens opfattelse, at referaterne fra tilsynsbesøgene på (F) indeholder faktiske oplysninger om undervisningen, som de tilsynsførende har iagttaget, og som har betydning for vurderingen af, hvorvidt undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, jf. § 1, stk. 2, i lov om friskoler og private grundskoler mv.

Referaterne indeholder også de tilsynsførendes foreløbige interne vurderinger af disse faktiske oplysninger/iagttagelser. De interne vurderinger knytter sig udelukkende til de enkelte lektioner, og således ikke til vurderingen af det enkelte fag eller fagområde.

Styrelsen er fortsat af den opfattelse, at referaterne som udgangspunkt er interne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet til myndighedens eget brug. Referaterne er derfor ikke omfattet af partens ret til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Da referaterne indeholder faktiske oplysninger om undervisningen, som har væsentlig betydning for styrelsens vurdering af undervisningen, er disse faktiske oplysninger omfattet af retten til aktindsigt, selvom oplysningerne indeholdes i et internt arbejdsdokument, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Styrelsen gav derfor ved brev af 21. januar 2008 aktindsigt i de faktiske oplysninger i referaterne i overensstemmelse med forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Styrelsen finder derimod fortsat ikke, at der efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, er pligt til at give aktindsigt i den del af referaterne, som indeholder de tilsynsførendes interne vurderinger af undervisningen. Disse vurderinger er netop ikke faktiske oplysninger, men de tilsynsførendes interne vurderinger af betydningen af de faktiske oplysninger.

Da der som nævnt er tale om interne vurderinger, der knytter sig til den enkelte lektion og ikke den samlede vurdering af fag eller fagområder, har styrelsen ikke fundet grundlag for meroffentlighed. Styrelsens samlede vurdering af undervisningen fremgik af Skolestyrelsens tilsynsrapport om det yderligere tilsyn med (F). Rapporten blev sendt til høring hos skolen med brev af 2. juli 2008. Skolen er således blevet partshørt over styrelsens endelige vurderinger af undervisningen.

Skolestyrelsen forventer at fremsende de sagsakter, som styrelsen er i besiddelse af i uge 11.”

I en udtalelse af 21. marts 2010 skrev Undervisningsministeriet sådan:

”...

Klagepunkter i advokatens brev af 14. december 2009 vedrørende aktindsigt

...

Klagepunkt 3

’Ministeriet har ikke givet aktindsigt i tilsynets ’interne vurderinger’ eller arbejdsdokumenter hidrørende fra beskrivelsen af undervisningen ved tilsynsbesøgene på skolen’.

Ministeriet bemærker hertil, at efter ministeriets opfattelse er Skolestyrelsens referater fra tilsynsbesøgene interne arbejdsdokumenter. De kan derfor undtages fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1. (F) har dog fået aktindsigt i dokumenternes oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Ministeriet finder derfor, at (F) ikke er berettiget til at få udleveret Skolestyrelsens interne vurderinger af undervisningen, der er indeholdt i de interne arbejdsdokumenter.

Skolestyrelsens udtalelse af 8. marts 2010 vedr. klage fra (F) vedlægges. Ministeriet henholder sig dertil.

Sagens akter vedlægges”

I et brev af 26. april 2010 kommenterede advokat A myndighedernes udtalelser. A gjorde bl.a. gældende at skolen – og ministeren – ikke har nogen mulighed for at vurdere helheden af undervisningen sådan som den må antages at være nedskrevet, hvis der ikke gives fuld aktindsigt. A gjorde videre gældende at skolen må have mulighed for at varetage sine interesser ved om

nødvendigt at komme med konkrete modargumenter til de vurderinger af faktiske forhold der er foretaget i de enkelte lektioner.

Den 21. maj 2010 bad jeg Undervisningsministeriet og Skolestyrelsen om en supplerende udtalelse idet jeg mente at sagen rejste spørgsmål i relation til forvaltningslovens § 13, nr. 3. Jeg bad også myndighederne om at oplyse om dokumenterne havde været oversendt fra Skolestyrelsen til Undervisningsministeriet til brug for ministeriets vurdering og stillingtagen efter friskoleloven.

Jeg skrev samme dag til advokat A at hendes klage over afslag på aktindsigt var delvist forældet efter ombudsmandslovens § 13, stk. 3. Min behandling af sagen vedrørte derfor ikke dokumenter fra Københavns Kommunes tilsynsbesøg eller dokumenter fra Undervisningsministeriets tilsynsbesøg i perioden fra den 8. december 2004 til den 24. februar 2005. Det var således kun referaterne fra Skolestyrelsens tilsynsbesøg i perioden fra den 8. marts 2007 til den 15. november 2007 der var genstand for min behandling.

I en supplerende udtalelse af 24. juni 2010 til mig skrev Skolestyrelsen sådan:

”...

Forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning til forvaltningsloven (vejledning nr. 11740 af 4. december 1986), note 72, at dokumenter, der udarbejdes for at tilvejebringe bevismæssig eller lignende klarhed, og som ikke tillige indeholder en vurderende stillingtagen, omfattes af retten til aktindsigt, jf. § 13, nr. 3, i forvaltningsloven.

Det fremgår af kommentar til forvaltningslovens § 13, nr. 3 (Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 317), at eksempler på dokumenter, der omfattes af § 13, nr. 3, kan være rapportmateriale udarbejdet for at tilvejebringe klarhed om faktiske forhold, herunder bl.a. afhørings-, analyse-, besigtigelses- og inspektionsrapporter. Er der konkret tvivl om, hvorvidt et dokument er omfattet af retten til aktindsigt i § 13, må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion. Det afgørende er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser.

Det følger endvidere af ombudsmandens udtalelse i FOB 1992/203, at det er afgørende ved vurderingen af, hvorvidt et dokument er omfattet af § 13, nr. 3, om det overvejende er udarbejdet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder. I sagen udtalte ombudsmanden, at et notat, som bl.a. gengav en række faktiske oplysninger, en vurdering af

lokaleforhold og en indstilling om at stille sagen i bero, efter en samlet vurdering førte til den konklusion, at dokumentet overvejende måtte siges at være udarbejdet for at skabe klarhed over en række faktiske omstændigheder, herunder sikre bevis for mundtlige aftaler. Notatet var herefter omfattet af offentlighedslovens § 8, nr. 3, svarende til forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Aktindsigt i sagen

Der er to rækker dokumenter på sagen, som giver anledning til spørgsmål om aktindsigt.

Den første dokumentrække er udarbejdet som en række referater af tilsynsbesøgene. Referaterne indeholder beskrivelser af de faktiske observationer, som Skolestyrelsens tilsynsførende gjorde under overværelsen af en række lektioner. Dokumenterne kaldes i overskrifterne 'Referater, [det observerede fag]'.

Den anden dokumentrække er nøjagtig lige til den første, men indeholder tillige Skolestyrelsens vurderende stillingtagen for de observerede lektioner. Dokumenterne kaldes i overskrifterne 'Vurderinger, [det observerede fag]'.

Skolestyrelsen skal præcisere, at styrelsen i sin udtalelse af 8. marts 2010 benævnte vurderingsdokumenterne 'Referater', hvilket kan have givet anledning til misforståelse. Der er tale om to forskellige dokumenter, hvoraf det ene dog indeholder en fuldstændig gengivelse af det andet.

Dokumenterne benævnt 'Referater' i henhold til § 13, nr. 3.

Referaterne er i deres helhed omfattet af § 13, nr. 3, i forvaltningsloven, idet de er udarbejdede med henblik på at sikre bevis i sagen og i mere end overvejende grad er udarbejdet for at skabe klarhed over faktiske omstændigheder. Disse dokumenter blev sendt i partshøring forud for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 19. Allerede derfor er der adgang til aktindsigt i dokumenterne, da dokumenterne efter denne fremsendelse ikke længere har karakter af interne arbejdsdokumenter. Også på baggrund af forvaltningslovens § 13, nr. 3, skal der meddeles aktindsigt. Dette er sket ved brev af 21. januar 2008, dog dengang med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Dokumenterne benævnt 'Vurderinger' i henhold til § 13, nr. 3.

Spørgsmålet er herefter, om vurderingsdokumenterne også er omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 3. Det er Skolestyrelsens opfattelse, at det ikke er tilfældet.

Vurderingsdokumenterne består af en sammenfatning og pædagogisk faglig – og foreløbig – analyse af observationerne i referaterne og holdes for det meste i mere overordnede vendinger. Sproget er løst og bærer præg af, at hensigten med dokumentet er at fungere som et løbende arbejdsredskab for den tilsynsførende.

I vurderingsdokumenterne overvejer den tilsynsførende bl.a., på hvilken måde de anvendte metoder i undervisningen kan tænkes at give eleverne mulighed for forståelse og refleksion. Den observerede undervisning sættes i relation til de almindelige faglige krav, der kan stilles til undervisning i folkeskolen, f.eks. om der i undervisningen arbejdes med iagttagelse af sammenhænge og om undervisningen kan udfordre eleverne i deres faglige forståelse. Den tilsynsførende gør sig endvidere en række egne betragtninger over, hvilke konkrete tiltag der kunne efterlyses i undervisningen.

I dokumenterne forekommer ud over vurderingerne den samme tekst som de først omtalte (eksterne) dokumenter; referaterne. Denne tekst fylder omtrent to tredjedele af vurderingsdokumenternes tekstmængde. Teksten er alene med i de interne vurderingsdokumenter som et arbejdsredskab for at indsætte den tilsynsførendes analyse og egne tanker i en relevant referenceramme. Formålet med at medtage referaterne i vurderingsdokumenterne er således ikke primært at sikre bevis i sagen. At vurderingsdokumentet indeholder tekst fra et andet eksternt dokument bør efter Skolestyrelsens vurdering ikke i sig selv kunne føre til, at vurderingsdokumenterne efter deres indhold primært antages at være udarbejdet med henblik på at sikre bevis i sagen.

Vurderingsdokumenterne indgik ikke i det materiale, der blev fremsendt til Undervisningsministeriet, idet de alene indeholder en række foreløbige vurderinger af de enkelte lektioner. Vurderingen af den enkelte lektion er ikke nødvendigvis sammenfaldende med Skolestyrelsens vurdering af fagets gennemførelse som helhed. Skolestyrelsen udarbejdede og fremsendte senere – ved brev af 2. juli 2008 – en samlet vurdering af faget som helhed. I Skolestyrelsens indstilling til undervisningsministeren indgik en række elementer fra vurderingsdokumenterne for de enkelte fag, hvorefter indstillingen til ministeren fremstod som en sammenfatning af de relevante dele af vurderingsdokumenterne (Skolestyrelsen foretog partshøring over denne indstilling den 2. juli 2008).

På den baggrund er det styrelsens vurdering, at dokumenterne benævnt 'Vurderinger' ikke i overvejende grad er udarbejdet med den hensigt at skabe klarhed over faktiske omstændigheder eller at sikre bevis i sagen, og derfor ikke er omfattet af § 13, nr. 3.

Skolestyrelsen kan oplyse, at styrelsen senere har ændret arbejdsgang på området.”

I en supplerende udtalelse af 29. juni 2010 skrev Undervisningsministeriet sådan:

”...

Ad 1. Forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Ministeriet henholder sig til Skolestyrelsens vedlagte udtalelse af 24. juni 2010.

Ad 2. Oversendelse af dokumenter.

Som svar på Ombudsmandens spørgsmål om ministeriet til brug for sin vurdering og stillingtagen efter friskoleloven har modtaget de enkelte referater fra Skolestyrelsens tilsynsbesøg i perioden 8. marts 2007 til 15. november 2007, kan dette bekræftes. Der er tale om de samme referater, som (F) har modtaget.

...”

I et brev af 6. august 2010 kommenterede advokat A myndighedernes supplerende udtalelser. A redegjorde nærmere for sin opfattelse af at vurderingsdokumenterne må anses for omfattet af forvaltningslovens § 13, nr. 3.

Den 13. august 2010 sendte jeg en kopi af advokat A's brev af 6. august 2010 til Undervisningsministeriet til orientering.

Undervisningsministeriet oplyste efterfølgende at Skolestyrelsen havde besluttet at give aktindsigt i samtlige de ønskede dokumenter. Afgørelsen var truffet med henvisning til princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Jeg meddelte ministeriet at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1992, s. 203, FOB 2003, s. 280, og FOB 2004, s. 198.