



**INDENRIGS- OG  
SUNDHEDSMINISTERIET**

Stormgade 2-6  
1470 København K  
Telefon 72 28 24 00  
im@im.dk

**KL**  
kl@kl.dk  
**Ankestyrelsen**  
ast@ast.dk

**Sagsnr.**  
2021 - 5321

**Doknr.**  
586204

**Dato**  
20-01-2023

**KL's henvendelse om aktindsigt i disciplinære reaktioner for ansatte i chefstillinger**

**1. Indledning**

KL har den 11. august 2021 anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om i medfør af lov om kommunernes styrelse (herefter styrelsesloven) § 53, stk. 1, 1. pkt., at tage spørgsmålet om fortolkningen af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., op til behandling.

KL har henvist til fire konkrete tilsynsudtalelser, hvorved Ankestyrelsen har taget stilling til, om kommunalt ansatte ledere, ansat som henholdsvis afdelings- og teamledere, kunne anses som omfattet af bestemmelsens chefbegreb.

Det er KL's opfattelse, at Ankestyrelsen i de fire udtalelser har anlagt en udvidende fortolkning af chefbegrebet i strid med intentionerne i forarbejderne til offentlighedsloven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet sin behandling af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

**2. Sammenfatning**

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der som anført i forarbejderne må lægges vægt på ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki ved vurderingen af, om en konkret stilling i den kommunale forvaltning er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at ansatte i den kommunale forvaltning på ledelsesniveau 1 (kommunaldirektører) og 2 (forvaltningschefer/-direktører) er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Chefer på ledelsesniveau 3 vil som udgangspunkt være omfattet af chefbegrebet. Det er i hvert fald tilfældet, hvis stillingen er indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelse i overenskomsten på det pågældende faglige område.

Ansatte i stillinger på ledelsesniveau 4 og 5 i det kommunale administrative hierarki er som udgangspunkt ikke omfattet af chefbegrebet, men vil kunne være omfattet efter



en konkret vurdering, herunder navnlig, hvis stillingen er indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen på det pågældende faglige område.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal på ovenstående baggrund anmode Ankestyrelsen om at genoptage behandlingen af de fire sager, der er nævnt i henvendelsen af 11. august 2021 fra KL, med henblik på, at Ankestyrelsen kan få lejlighed til at tage stilling til, om denne udtalelse giver anledning til en ændret vurdering.

Se nærmere denne udtalelses afsnit 4.4.2.

### **3. Sagens baggrund**

#### **3.1. Indledning**

KL har rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og anmodet ministeriet om at tage spørgsmålet om fortolkningen af offentlighedslovens chefbegreb op til behandling i medfør af styrelseslovens § 53, stk. 1, 1. pkt.

KL har i sin henvendelse anført følgende:

”Ankestyrelsen har i fire tilsynsudtalelser fra henholdsvis 2018 og 2020 foretaget fortolkning af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., vedrørende muligheden for aktindsigt i disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover for ansatte i chefstillinger. Ankestyrelsen har således i deres tilsynsudtalelser vurderet, at teamleder- og afdelingslederstillinger på laveste ledelsesniveau (henholdsvis niveau 4 og 5) var omfattet af chefbegrebet.

KL finder, at Ankestyrelsen i de fire tilsynsudtalelser fastlægger en ny og - i mere og mere tiltagende grad - udvidende fortolkning af chefbegrebet i strid med hensynene og intentionerne bag offentlighedslovens § 21 og i øvrigt hidtidig kommunal praksis. Da spørgsmålet om fortolkning af chefbegrebet i § 21 er af principiel betydning for kommunerne, skal KL hermed opfordre Indenrigs- og Sundhedsministeriet til at tage spørgsmålet op til behandling i medfør af styrelseslovens § 53, stk. 1, 1. pkt.”

Henvendelsen fra KL vedrører følgende udtalelser fra Ankestyrelsen:

- Udtalelse af 6. februar 2018 (om Aarhus Kommunes afgørelse af 22. december 2017), Ankestyrelsens sagsnr.: 2017-57860.
- Udtalelse af 30. august 2018 (om Aarhus Kommunes afgørelse af 13. juli 2018), Ankestyrelsens J.nr.: 18-48051.
- Udtalelse af 25. marts 2020 (om Herning Kommunes afgørelse af 21. juni 2019), Ankestyrelsens J. nr.: 19-33692.
- Udtalelse af 30. marts 2020 (om København Kommunes afgørelse af 21. oktober 2019), Ankestyrelsens J. nr.: 19-53623.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i anledning af henvendelsen anmodet Ankestyrelsen om en udtalelse og om at modtage Ankestyrelsens akter i sagerne.

Ankestyrelsen har den 24. september 2021 afgivet en udtalelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og har fremsendt Ankestyrelsens akter i de fire sager.

I det følgende gennemgås Ankestyrelsens konkrete udtalelser om de fire kommunale afgørelser om aktindsigt (afsnit 3.2).

Ved gennemgangen gengives for hver sag KL's konkrete bemærkninger til sagen, herunder supplerende oplysninger, som KL til brug for udarbejdelsen af henvendelsen af 11. august 2021 har indhentet fra kommunerne, om de omhandlede stillinger.



Efter gennemgangen af de fire konkrete sager gengives KL's generelle bemærkninger vedrørende spørgsmålet om forståelsen af chefbegrebet, jf. KL's henvendelse af 11. august 2021, (afsnit 3.3.1) samt KL's bemærkninger - i samme henvendelse - om, at det bør fremgå udtrykkeligt af Ankestyrelsens udtalelser, om Ankestyrelsen har forholdt sig til, om betingelsen om disciplinære reaktioner (afsnit 3.3.2).

Herefter gengives Ankestyrelsens udtalelse af 24. september 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om begge forhold (henholdsvis afsnit 3.4.1 og 3.4.2).

Afslutningsvis gengives KL's supplerende oplysninger om inddelingen af stillinger i den kommunale forvaltning i ledelsesniveauer mv. (afsnit 3.5).

### **3.2. Ankestyrelsens udtalelser og KL's konkrete bemærkninger**

#### **3.2.1. Ankestyrelsens udtalelse af 6. februar 2018 om Aarhus Kommunes afgørelse af 22. december 2017**

Aarhus Kommune traf den 19. oktober, 23. oktober og 8. november 2017 afgørelser om aktindsigt vedrørende oplysninger i personalesagerne vedrørende en centerchef og en afdelingsleder.

Afgørelserne blev indbragt for Ankestyrelsen, der den 14. december 2017 anmodede Aarhus Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe ny afgørelse, da der ikke forelå tiltrækkelige oplysninger til, at Ankestyrelsen kunne efterprøve kommunens vurdering af, hvorvidt de to ansatte var omfattet af chefbegrebet.

Kommunen traf herefter afgørelse den 22. december 2017.

Aarhus Kommune anførte i afgørelsen af 22. december 2017 bl.a. følgende:

"Forvaltningen vurderer, at hverken centerchef [navn udeladt] eller afdelingsleder [navn udeladt] har en stilling der svarer til: *kontorchefgruppen og højere stillinger herunder bl.a. kommitterede, afdelingschefer, departementschefer, vicedirektører, styrelsesdirektører, vicekommunaldirektører og kommunaldirektører.*

Der skal således foretages en skønmæssig vurdering af, hvorvidt centerchefen og afdelingslederen kan sidestilles med de nævnte eksempler på chefstillinger.

I denne vurdering lægges vægt på "*bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv.*"

Det er forvaltningens opfattelse, at det ved vurderingen af, om en person er chef i lovens forstand således ikke er nok at se på, hvilken lønramme personen befinder sig i og om vedkommende har ledelsesbeføjelser.

Det er derimod mere afgørende, om personen indgår i og er en del af et overordnet ledelseshierarki, der svarer til de nævnte chefstillinger - for kommuners vedkommende må det særligt antages at være de nævnte vicekommunaldirektører og kommunaldirektører, idet de andre eksempler på chefer nærmere antages at sigte på statslige arbejdspladser, ex. departementschefer. Forvaltningen vurderer, at ingen af de pågældende medarbejdere kan sidestilles med de nævnte chefer.

Videre er de pågældende heller ikke en del af Beskæftigelsesforvaltningens chefgruppe, som består af Beskæftigelseschefen og chefer for hvert af de fire driftsområder i forvaltningen.

Der vedlægges til orientering tre organisationsdiagrammer. Det ene viser organiseringen af hele Beskæftigelsesforvaltningen, hvoraf fremgår, at der er fire driftsenheder i forvaltningen, og at driftscheferne referer til Beskæftigelseschefen.



Det andet organisationsdiagram viser afdelingerne under de fire driftsenheder. Det fremgår under driftsenheden ”Integration& Fleksjob”, at [navn udeladt] er centerchef for [centerbetegnelse udeladt].

Det tredje organisationsdiagram viser afdelingen ”Integration& Fleksjob”, herunder at [navn udeladt] er centerchef for [udeladt] og har to afdelingsledere under sig, hvoraf den ene er [navn udeladt – den anden omhandlede person].

Vi har på baggrund af ovenstående forståelse af bestemmelsen vurderet, at hverken centerchef [navn udeladt] eller afdelingsleder [navn udeladt] er chefer i lovens forstand.

Vi lægger herved afgørende vægt på, at ingen af dem er en del af Beskæftigelsesforvaltningens overordnede ledelseshierarki (chefgruppen), samt at begge er underlagt driftschefen for ”Integration& Fleksjob” (pt. en vakant stilling, som varetages af Beskæftigelseschefen [navn udeladt], stabschef [navn udeladt] og kontorchef [navn udeladt]).

Begge har fagligt og ledelsesmæssigt ansvar, [afdelingslederen] har personale- og fagligt ansvar for ca. 25 medarbejdere og [centerchefen] har tilsvarende for ca. 75 medarbejdere, heraf to afdelingsledere, hvoraf [navn udeladt – den anden omhandlede person] er én af dem.

Vi finder dog ikke, at det forhold at de pågældende har ledelsesmæssigt ansvar, kan føre til et andet resultat. Vi har herved lagt vægt på, at de ikke er en del af chefgruppen, samt at de begge lønmæssigt ligger under Beskæftigelsesforvaltningens chefgruppe.

Det er vanskeligt at sammenligne deres løn med den anførte ”lønramme 36” som nævnes i Offentlighedsloven med kommentarer, idet denne lønramme ikke kendes fra kommunen.

Såfremt det antages, at lønramme 36 svarer til ca. 500.000 kr. årligt (ifølge offentlig statistik fra DJØF), ligger begge ifølge deres løntrin derunder.

[Navn udeladt]s løntrin er 48, hvilket svarer til ca. 450.000 kr., [navn udeladt]s løntrin er 8, hvilket inkl. rådighedstillæg svarer til ca. 450.000 kr. Hertil kommer individuelt forhandlede tillæg.

Vi finder således efter en samlet vurdering af deres stillingsplacering i Beskæftigelsesforvaltningens organisation, sammenholdt med deres ledelsesbeføjelser og lønniveau ikke, at de kan sidestilles med de nævnte eksempler på chefstillinger.”

Den aktindsigtssøgende indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen.

Af Ankestyrelsens udtalelse af 6. februar 2018 om sagen fremgik følgende:

”Efter det oplyste har såvel centerchefen som afdelingslederen fagligt og ledelsesmæssigt ansvar. Det er oplyst, at centerchefen har personale- og fagligt ansvar for 75 medarbejdere, heraf to afdelingsledere, og at afdelingslederen har ansvar for 25 medarbejdere. Da Aarhus Kommunes afgørelse af 22. december 2017 ikke indeholder andre oplysninger om de pågældende stillingers indhold har Ankestyrelsen lagt til grund, at begge stillingers indhold i vidt omfang består i udøvelse af ledelsesbeføjelser.

Henset hertil sammenholdt med oplysningerne i øvrigt om de pågældende stillinger er det på det foreliggende grundlag Ankestyrelsens opfattelse, at begge stillinger ud fra en samlet vurdering i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger som er omfattet af chefbegrebet.

Ankestyrelsen skal på ovennævnte baggrund anmode Aarhus Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.”

KL anførte i sin henvendelse af 11. august 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende (fodnoter udeladt):



”Ankestyrelsen har i tilsynsudtalelse af 6. februar 2018 vurderet, at henholdsvis en centerchef og en afdelingsleder i Aarhus Kommune var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at både centerchefen og afdelingslederen havde fagligt og ledelsesmæssigt ansvar, at centerchefen havde personale- og fagligt ansvar for 75 medarbejdere, heraf to afdelingsledere, og at afdelingslederen havde ansvar for 25 medarbejdere. Ankestyrelsen lagde på den baggrund til grund, at begge stillingers indhold i vidt omfang bestod i udøvelse af ledelsesbeføjelser.

For så vidt angår afdelingslederen bemærkes, at basislønnen i den statslige lønramme 36 på tidspunktet for kommunens afgørelse om aktindsigt (december 2017) udgjorde 41.583,67 kr./mdr. Supplerende kan det oplyses, at afdelingslederens grundløn udgjorde 36.989,07 kr./mdr., hvortil kom forskellige tillæg på i alt 2.670,64 kr./mdr. Denne grundløn svarer til en placering i den statslige lønramme 34.

Vedrørende afdelingslederens løn kan det også oplyses, at vedkommende med ovennævnte grundløn var placeret på overenskomstens løntrin 47. Ved siden af overenskomsten gælder en generel aftale om aflønning af chefer, som i daglig tale kaldes cheflønsaftalen. Aftalen omfatter bl.a. chefer i ledende administrative stillinger, dog kun chefstillinger placeret på løntrin 49 eller derover (svarende til den statslige lønramme 36 og derover). En (leder-)stilling på løntrin 47 betragtes altså ikke i overenskomstmæssig sammenhæng som en chefstilling.

Det bemærkes i øvrigt, at afdelingslederen var ansat på det laveste lederniveau i den pågældende forvaltning (niveau 5), idet vedkommende refererede til en centerchef, der refererede til en driftschef, der refererede til forvaltningschefen, der igen refererede til en direktør. Afdelingslederen var ikke en del af forvaltningens chefgruppe (bestående af forvaltningschefen og fire driftschefer). Afdelingslederen havde kompetence til at afholde medarbejderudviklingssamtaler, sygefraværssamtaler og tjenstlige samtaler, men havde ikke selvstændig kompetence til at ansætte og afskedige medarbejdere eller uddele tjenstlige sanktioner, og vedkommende havde ikke budgetansvar.

Det kan endelig supplerende oplyses, at afdelingslederen var uddannet socialrådgiver og var ansat i beskæftigelsesforvaltningen, hvor vedkommende ledede en afdeling, hvori der var ansat job- og virksomhedskonsulenter. Det fremgår af en beskrivelse af afdelingslederstillingen bl.a., at vedkommende var leder af medarbejdere med ansvar for at sparre med de enkelte medarbejdere om opgaveløsningen og skabe følgeskab og motivation, at vedkommende havde en styringsopgave i forhold til opgavefordeling, prioritering og koordinering af opgaverne i afdelingen og havde ansvar for at organisere opgaveløsningen, så der sikredes flow og overholdelse af lovgivningen, at vedkommende skulle varetage faglig ledelse med viden om lovgivning og virkningsfulde metoder, og at vedkommende havde ansvar for at fremme en god arbejdspladskultur med trivsel i dagligdagen.”

### **3.2.2. Ankestyrelsens udtalelse af 30. august 2018 om Aarhus Kommunes afgørelse af 13. juli 2018**

Aarhus Kommune traf den 13. juli 2018 afgørelse vedrørende en aktindsigtsanmodning af 25. maj 2018 vedrørende oplysninger om disciplinære reaktioner mod otte medarbejdere i Aarhus Kommune.

Det fremgår af Ankestyrelsens udtalelse, at Aarhus Kommune i afgørelsen af 13. juli 2018 bl.a. anførte følgende:

”Du har ved mail af 25. maj 2018 til Center for Byens Anvendelse anmodet om aktindsigt i disciplinære reaktioner for:

[Navne på otte personer udeladt.]



Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 1, eller i øvrigt andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Der er dog en række undtagelsesbestemmelser hertil, herunder offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., om ret til aktindsigt i disciplinære reaktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger.

Der er på den baggrund ikke sager, dokumenter eller oplysninger at give aktindsigt i.”

Den aktindsigtssøgende indbragte sagen for Ankestyrelsen.

Aarhus Kommune vedlagde i forbindelse med fremsendelsen af sagen til Ankestyrelsen den 23. juli 2018 et internt notat af 11. juli 2018, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Én af de personer, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen, har efter det oplyste modtaget en disciplinær sanktion i form af en skriftlig advarsel (herefter benævnt: ”pågældende”). Pågældende har fået den skriftlige advarsel på baggrund af Kammeradvokatens Rapport af 9. april 2018 vedr. 22 personalesager i Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø.

Spørgsmålet er herefter, om pågældende er ansat i en chefstilling i offentlighedslovens forstand, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. I bekræftende fald skal Aarhus Kommune give aktindsigt i den disciplinære sanktion i form af advarslen.

[...]

Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø har oplyst følgende om pågældende og dennes stilling:

- 1) Pågældende blev ansat som teamleder pr. 1. september 2014. Stillingsbetegnelsen blev pr. 1. april 2018 ændret til afdelingsleder. De øvrige løn- og ansættelsesvilkår forblev uændrede.
- 2) Pågældende refererer – ligesom fem øvrige afdelingsledere – til en afdelingschef.
- 3) Pågældende er afdelingsleder for ca. 30 medarbejdere, som udgør [...].
- 4) Pågældende kan ikke ensidigt ansætte eller afskedige medarbejdere. Pågældende står for det praktiske omkring ansættelser og afskedigelser, men skal i alle tilfælde indhente afdelingschefens accept.
- 5) Pågældende indgår på trin 4 i det administrative hierarki og har alene medarbejdere under sig – ingen ledere. Det administrative hierarki er som følger: Direktør - Forvaltningschef - Afdelingschef - Afdelingsleder.
- 6) Pågældende har ikke budgetansvar for fx lønudgifter og administrative udgifter, herunder kursusudgifter og udgifter til udstyr til medarbejderne. Pågældende har en koordinerende funktion i forhold til ønsker om fx kursusdeltagelse og udstyr og bringer dette videre til chefgruppen (der består af forvaltningschefen og tre afdelingschefer), der tager stilling til ønskerne på tværs af de seks afdelingslederes fagområder.
- 7) Pågældende indgår ikke i et fast lederforum/en chefgruppe, men indkaldes ad hoc sammen med de fem øvrige afdelingsledere til tværgående informationsmøder hos afdelingschefen.
- 8) Pågældende får tildelt en lønramme af afdelingschefen [...], hvorefter pågældende afholder lønforhandlinger med de faglige organisationer, i forhold til hvem af de ca. 30 medarbejdere der skal have en lønstigning.
- 9) Pågældende afholder MUS-samtaler med de ca. 30 medarbejdere.
- 10) Pågældendes årsløn er ca. 581.000 kr.

[...]

Det beror på en konkret vurdering, hvorvidt pågældende er ansat i en chefstilling, jf. forarbejderne til offentlighedsloven § 21, stk. 3, 2. pkt.



Ved vurderingen skal der lægges vægt på, om der er tale om en ansat i en stilling, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v., kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte eksempler, herunder i kommunal sammenhæng kontorchefer og derover.

Pågældendes årsløn på ca. 581.000 kr. er over de 504.000 kr., som lønramme 36 antages at være, pågældende har en koordinerende funktion i forhold til ca. 30 medarbejdere, der tilhører pågældendes afdeling, pågældende afholder MUS-samtaler, og endelig lønforhandler pågældende med de faglige organisationer dog på baggrund af en af afdelingschefen fastsat ramme af begrænset omfang. Dette taler for, at pågældende er ansat i en chefstilling i offentlighedsloven § 21, stk. 3's forstand.

Ud fra en samlet vurdering bliver resultatet dog, at pågældende ikke er ansat i en chefstilling i offentlighedsloven § 21, stk. 3's forstand.

Der lægges i den forbindelse særligt vægt på pågældendes manglende ledelsesbeføjelser i form af manglende budgetansvar – både i forhold til løn og administrative omkostninger, manglende kompetence til at ansætte og afskedige samt pågældendes placering på "niveau 4" i det administrative hierarki uden deltagelse i et lederforum eller en chefgruppe.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at der er tale om en konkret vurdering af, om en ansat er omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven § 21, stk. 3's forstand. I nærværende sag foreligger der flere oplysninger om den ansattes stilling vedrørende ledelsesbeføjelser, end tilfældet var det i sagen, der lå til grund for Ankestyrelsens udtalelse af 6. februar 2018. Ankestyrelsens konklusion i udtalelse kan således ikke anvendes i nærværende sag.

[...]"

Den aktindsigtssøgende indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen.

Af Ankestyrelsens udtalelse af 30. august 2018 fremgår følgende:

"Efter det oplyste, har den pågældende afdelingsleder fagligt og ledelsesmæssigt ansvar. Det er således oplyst, at den pågældende har en koordinerende funktion i forhold til ca. 30 medarbejdere. Den pågældende er ansvarlig for bl.a. afholdelse af MUS-samtaler og lønforhandlinger.

Henset hertil, sammenholdt med oplysningerne i øvrigt om den pågældendes stilling, er det på det foreliggende grundlag Ankestyrelsens opfattelse, at stillingen ud fra en samlet vurdering i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger, som er omfattet af chefbegrebet.

Ankestyrelsen skal på ovennævnte baggrund anmode Aarhus Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt."

KL anførte følgende i sin henvendelse af 11. august 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet (fodnoter udeladt):

"Ankestyrelsen har i tilsynsudtalelse af 30. august 2018 vurderet, at en stilling som afdelingsleder i Aarhus Kommune var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at afdelingslederen havde fagligt og ledelsesmæssigt ansvar, at afdelingslederen havde en koordinerende funktion i forhold til ca. 30 medarbejdere, og at afdelingslederen var ansvarlig for bl.a. afholdelse af MUS-samtaler og lønforhandlinger.



Det bemærkes, at basislønnen i den statslige lønramme 36 på tidspunktet for kommunens afgørelse om aktindsigt (juli 2018) udgjorde 42.054,67kr./mdr. Supplerende kan det oplyses, at afdelingslederens grundløn udgjorde 32.619,17 kr./mdr., hvortil kom forskellige tillæg på i alt 15.829,48 kr./mdr. Denne grundløn svarer til en placering i den statslige lønramme 32 (skala-trin 43).

Det bemærkes derudover, at afdelingslederen var ansat på det laveste lederniveau (niveau 4) i den pågældende del af kommunens organisation, idet vedkommende refererede til en afdelingschef, som så refererede til en forvaltningschef, som igen refererede til en direktør. Afdelingslederen kunne ikke ensidigt ansætte eller afskedige medarbejdere; vedkommende stod for det praktiske omkring ansættelser og afskedigelser, men skulle i alle tilfælde indhente afdelingschefens accept. Afdelingslederen havde ikke budgetansvar for fx lønudgifter og administrative udgifter, herunder kursusudgifter og udgifter til udstyr til medarbejderne; vedkommende havde alene en koordinerende funktion i forhold til medarbejderes ønsker om fx kursusdeltagelse og udstyr og bragte dette videre til chefgruppen (bestående af forvaltningschefen og tre afdelingschefer), der tog stilling til ønskerne på tværs af seks afdelingslederers fagområder. Afdelingslederen indgik ikke i et fast lederforum/en chefgruppe, men blev indkaldt ad hoc sammen med fem øvrige afdelingsledere til tværgående informationsmøder hos afdelingschefen. Afdelingslederen fik tildelt en lønramme af afdelingschefen, hvorefter vedkommende afholdt lønforhandling med de faglige organisationer vedrørende ca. 30 medarbejdere. Afdelingslederen afholdt MUS-samtaler med ca. 30 medarbejdere.

Det kan endelig supplerende oplyses, at afdelingslederen (der uanset sin titel reelt var teamleder) havde ansvaret for et team, der hed "[...]". Afdelingslederen deltog selv i sagsbehandling af fx klagesager, og vedkommende havde i den forbindelse borgerkontakt, idet teamets sagsbehandlere havde ansvaret for betjening af borgere, der retter henvendelse med klager og indsigelser vedrørende [...] afgørelser."

### **3.2.3. Ankestyrelsens udtalelse af 25. marts 2020 om Herning Kommunes afgørelse af 21. juni 2019**

Herning Kommune traf den 21. juni 2019 afgørelse vedrørende en anmodning af 15. juni 2019 om aktindsigt i oplysninger om en unavngiven ansat i kommunen, som er omtalt i en personalesag, der fremgår af et bilag, som den aktindsigtssøgende henviser til i anmodningen. Der blev anmodet om følgende:

- ”1: Medarbejderens navn og stillingsbetegnelse,
- 2: Fratrædelsesgodtgørelsens størrelse, og
- 3: Længden på periode med løn.”

Det fremgår af Ankestyrelsens udtalelse, at Herning Kommune i afgørelsen af 21. juni 2019 bl.a. anførte følgende:

”Herning Kommune kan ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt.

Herning Kommune skal for det første bemærke, at det i din formulering af anmodningen om aktindsigt indgår som en forudsætning, at den omhandlede personalesag har ført til afskedigelse. Dette er ikke korrekt, idet personalesagen resulterede i en anden ledelsesmæssig reaktion. Der er således ikke grundlag for at give aktindsigt vedrørende de af dig nævnte pkt. 2 og 3.

Dernæst skal Herning Kommune vedrørende det af dig nævnte pkt. 1 bemærke, at rammerne for aktindsigt i personaleforhold fremgår af Offentlighedslovens § 21, hvorefter der kan gives aktindsigt i den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og





tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Herning Kommune henviser i øvrigt til ordlyden af Offentlighedslovens § 21.

Ifølge Folketingets Ombudsmand (FOB 2001.549) fremgår det af lovforarbejderne til den nævnte bestemmelse i Offentlighedsloven, at chefbegrebet omfatter stillinger som kontorchef og derover. Også andre stillinger kan være omfattet af chefbegrebet, hvis de i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med disse stillinger. Der vil normalt være tale om stillinger i den statslige lønramme 36 eller derover.

Det er på dette grundlag Herning Kommunes vurdering, at den pågældende medarbejder ikke er ansat i en chefstilling i den forstand, der er nævnt i Offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Såfremt Herning Kommune gav aktindsigt i den omhandlede medarbejders navn, ville Herning Kommune dermed (i hvert fald indirekte) overskride grænserne for aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner over for medarbejderen, hvilket Herning Kommune ikke ønsker og ikke kan inden for rammerne af Offentlighedslovens § 21, stk. 3.”

Den aktindsigtssøgende indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen.

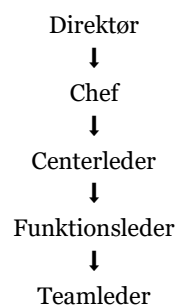
Herning Kommune fastholdt i forbindelse med fremsendelsen af sagen til Ankestyrelsen den 8. juli 2019 sin afgørelse. Herning Kommune kom i genvurderingen af 8. juli 2019 med yderligere oplysninger i forbindelse med vurderingen af, om pågældende var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. Kommunen oplyste bl.a., at den ansattes månedsløn udgjorde 40.807,15 kr.

Efter Ankestyrelsens anmodning af 25. oktober 2019, oplyste Herning Kommune ved brev af 17. november 2019 supplerende bl.a. følgende:

”Teamlederen havde [...] det ledelsesmæssige ansvar for 12 medarbejdere, samt det ledelsesmæssige ansvar for [...], der er en tværgående funktion med ansvar for at tage [...] sager med videre til et forum med deltagelse også af [...] forvaltningen samt [...].

Teamlederen havde som en af fem teamledere både faglig og personalemæssig ledelse af de 12 medarbejdere, samt afholdt medarbejderudviklingssamtaler med og modtog sygemeldinger fra medarbejderne.

Med til billedet hører, at lederkæden til teamlederen er følgende:



Såfremt teamlederen var omfattet af begrebet ”chefstillinger” bestemmelsen i Offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., ville enhver med ledelsesfunktion (og ikke kun chefer) i Herning Kommune være omfattet af bestemmelsen, da der i Herning Kommune ikke er medarbejdere med ledelsesansvar på lavere niveau i lederkæden.

Herning Kommune har til orientering vedlagt funktionsbeskrivelser for funktionsleder og teamleder.”



Det fremgår af den funktionsbeskrivelse, som Herning Kommune fremsendte til Ankestyrelsen, at teamlederen bl.a. har som fagligt ansvarsområde at fremme:

” ...

- Stærk monofaglighed i egen afdeling – faglig spydspids
- Ledelsesmæssig følgeskab i den svære samtale med borgeren
- Høj grad af forældre- og netværksinddragelse
- Tæt kontakt og opfølgning på iværksatte initiativer
- Stærk tværfaglighed i samarbejder
- Tilpasning af tilbud på de enkelte trin på indsatsstappen i forhold til behov
- Begrænset antal børn og unge pr. socialrådgiver med myndighedsansvar
- Sagsflow – fokus på rette indsats til rette tid. (noget i stil med at såfremt der ikke sker en udvikling i indsats skal der sadles om)
- Overholdelse af vedtagne kompetenceplan og serviceniveau
- Følge og have overblik over foranstaltningsniveauet således at faglighed og økonomi går hånd i hånd
- Prioritering, systematik og lovmedholdelighed”

Det fremgår videre af funktionsbeskrivelsen, at teamlederen bl.a. har som personale-mæssigt ansvarsområde at fremme:

” ...

- Kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder ift. dennes nærmeste udviklingszone
- At være synlig og tilstedeværende, for at kunne have øje for den enkelte medarbejders potentialer og udviklingszoner og italesætte disse overfor medarbejderen
- Understøttelse af teamsamarbejdet og motivere at medarbejderne tager ansvar for gruppens samlede opgaver
- Skabe følgeskab til de beslutninger der træffes i organisationen
- Systematisk opfølgning på sygefravær, flex og ferie for medarbejderne”

Af Ankestyrelsens udtalelse af 30. august 2018 fremgår følgende:

”Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at den pågældende stilling som teamleder er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis, må der efter forarbejderne i andre tilfælde end de konkret nævnte chefstillinger lægges vægt på bl.a. den ansattes ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. ved vurderingen af, om den konkrete stilling kan sidestilles med de nævnte eksempler på chefstillinger.

Vi lægger vægt på, at den konkrete teamleder har det faglige og ledelsesmæssige ansvar for 12 medarbejdere og afholder medarbejderudviklingssamtaler og modtager sygemeldinger. Teamlederen er bl.a. ansvarlig for medarbejdernes arbejdstilrettelæggelse og ressourcprioritering.

Vi lægger også vægt på, at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen bl.a. har som fagligt ansvarsområde at fremme:

- Tæt kontakt og opfølgning på iværksatte initiativer
- Overholdelse af vedtagne kompetenceplaner og serviceniveau
- Prioritering, systematik og lovmedholdelighed

Vi lægger også vægt på, at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen

bl.a. har som personalemæssigt ansvarsområde at fremme:

- Kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder



- Understøttelse af teamsamarbejdet og motivere at medarbejderne tager ansvar for gruppens samlede opgaver
- Skabe følgeskab til de beslutninger, der træffes i organisationen
- Systematisk opfølgning på sygefravær, flex og ferie for medarbejderne

Vi lægger tillige vægt på, at teamlederen indgår i det ledelsesmæssige hierarki i Herning Kommune og modtager en månedsløn på kr. 40.807,15.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis fremhæves det i forarbejderne, at der normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Ifølge Finansministeriets lønoversigt pr. 1. oktober 2019 udgør den månedlige basisløn i den statslige lønramme 36 kr. 43.011,00.

På den baggrund er det Ankestyrelsens vurdering, at den konkrete stilling som teamleder ud fra en samlet vurdering af ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger, som er omfattet af chefbegrebet.”

KL anførte i sin henvendelse af 11. august 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende (fodnoter udeladt):

”Ankestyrelsen har i tilsynsudtalelse af 25. marts 2020 vurderet, at en stilling som teamleder i Herning Kommune var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at den konkrete teamleder havde det faglige og ledelsesmæssige ansvar for 12 medarbejdere, herunder afholdt medarbejderudviklingssamtaler, modtog sygemeldinger og var ansvarlig for medarbejdernes arbejdstilrettelæggelse og resourceprioritering; at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen som fagligt ansvarsområde bl.a. havde at fremme: Tæt kontakt og opfølgning på iværksatte initiativer, overholdelse af vedtagne kompetenceplaner og serviceniveau, og prioritering, systematik og lovmedholdelighed; at teamlederen ifølge funktionsbeskrivelsen som personalemæssigt ansvarsområde bl.a. havde at fremme: Kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder, understøttelse af teamsamarbejdet og motivere at medarbejderne tager ansvar for gruppens samlede opgaver, at skabe følgeskab til de beslutninger, der træffes i organisationen, og systematisk opfølgning på sygefravær, flex og ferie for medarbejderne; og at teamlederen indgik i det ledelsesmæssige hierarki i kommunen og modtog en månedsløn på kr. 40.807,15.

Hertil bemærkes, at basislønnen i den statslige lønramme 36 på tidspunktet for kommunens afgørelse om aktindsigt (juni/juli 2019) udgjorde 42.653,33 kr./mdr. Supplerende kan det oplyses, at teamlederens grundløn udgjorde kr. 33.955,00, mens de resterende kr. 6.852,15 udgjordes af forskellige faste tillæg. Denne grundløn svarer til en placering i den statslige lønramme 31 (skalatrin 44).

Det bemærkes i øvrigt, at teamlederen var ansat på det laveste lederniveau i kommunen (niveau 5), idet vedkommende refererede til en funktionsleder, som igen refererede til en centerleder, som så refererede til en chef, som endelig refererede til en direktør. Teamlederen havde kompetence til at afholde medarbejderudviklingssamtaler, sygefraværssamtaler og samtaler af almindelig tilrettevisende karakter (ikke tjenstlige samtaler) med medarbejdere. Teamlederen havde derimod ikke selvstændig kompetence til at ansætte eller afskedige medarbejdere, ligesom teamlederen ikke stod for lønforhandlinger og heller ikke kunne afholde tjenstlige samtaler med medarbejdere uden deltagelse af en overordnet leder. Teamlederen havde desuden ikke budgetansvar.

Det kan endelig supplerende oplyses, at den omhandlede teamleder var ansat ved kommunens Center for [...]. Det team, vedkommende var teamleder for, behandlede [...] sager efter serviceovens bestemmelser herom, dvs. fx sager om [...]. Teamlederen havde ikke egne sager, men deltog aktivt i teamets sagsbehandling, herunder særligt i komplekse sager og i møder, der



blev afholdt med borgere i sådanne sager. Det bemærkes i den forbindelse, at de første to punkter i opremsningen af det faglige ansvarsområde i funktionsbeskrivelsen for teamlederfunktionen angår, at en teamleder skal agere ”*faglig spydspids*” i sin afdeling og skal fremme ”*Ledelsesmæssig følgeskab i den svære samtale med borgeren*”.

### **3.2.4. Ankestyrelsens udtalelse af 30. marts 2020 om København Kommunes afgørelse af 21. oktober 2019**

Københavns Kommune traf den 21. oktober 2019 afgørelse vedrørende en anmodning om aktindsigt vedrørende en anmodning af 15. oktober 2019 om aktindsigt i disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover vedrørende en navngiven ansat i kommunen.

Det fremgår af Ankestyrelsens udtalelse, at Københavns Kommune i afgørelsen af 21. oktober 2019 bl.a. anførte følgende:

”I henhold til offentlighedslovens § 21 stk. 3 har du ikke ret til aktindsigt i oplysninger om eventuelle disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Personalejura og Forhandling kan derfor ikke oplyse, om der er givet advarsler til [navn udeladt], da der i den konkrete sag ikke er tale om en chefstilling, hvorfor der ikke er mulighed for at få aktindsigt i eventuelle disciplinære reaktioner på [navn udeladt].

Bestemmelsens anvendelsesområde er personelt afgrænset til kun at omfatte chefstillinger, hvilket indebærer, at disciplinære reaktioner i forhold til kontorpersonele, fuldmægtige, teknisk administrativt personale, sagsbehandlere mv. ikke er omfattet af bestemmelsen. Omfattet er derimod kontorchefgruppen og højere stillinger, herunder bl.a. kommitterede, afdelingschefer, departementschefer, vicedirektører, styrelsesdirektører, vicekommunaldirektører og kommunaldirektører. I andre tilfælde end de nævnte må der efter forarbejderne lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med de netop nævnte eksempler på chefstillinger, ligesom det fremhæves, at ”der som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau”, jf. F.T. 1997-98, tillæg A, sp. 896, Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, side 374.

I den konkrete sag kan stillingen som afdelingsleder ikke sidestilles med en chefstilling henset til stillingsindhold, ledelsesbeføjelser og lønforhold, hvorfor du i henhold til offentlighedslovens § 21, stk.3 ikke har ret til aktindsigt i oplysninger om eventuelle disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Personalejura og Forhandling kan derfor ikke oplyse om eventuelle disciplinære reaktioner overfor [navn udeladt], da der i den konkrete sag ikke er tale om en chefstilling.”

Den aktindsigtssøgende indbragte afgørelsen for Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen anmodede herefter den 20. november 2019 telefonisk Københavns Kommune om yderligere oplysninger i form af oplysninger om den konkrete afdelingsleders stilling, herunder antal underordnede, ledelsesbeføjelser og plads i det administrative hierarki.

Københavns Kommune oplyste den 28. november 2019 over for Ankestyrelsen bl.a., at den konkrete afdelingsleder er ansat i en niveau 4-lederstilling. Han har fire fuldtidsansatte medarbejdere, én medarbejder i flexjob og én kontorelev under sig. Hans stilling er ændret fra afdelingsleder til teamleder. Han har den daglige og faglige ledelse af teamets medarbejdere, herunder afholder han medarbejderudviklingssamtaler og har lønforhandlinger. Han kan ansætte og afskedige medarbejdere efter drøftelse med uddannelseslederen.

Københavns Kommune oplyste i den forbindelse følgende om den omhandlede ansattes organisatoriske indplacering:



”[Navn udeladt] er ansat under Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

### **Sundheds- og Omsorgsforvaltningen**

- Direktionen – **DIREKTIONEN (Niveau 1 – ledere)**
  1. Centralforvaltning (Sundhed og Forebyggelse og Ledelse, Politik og Kommunikation).
  2. Centralforvaltning (Økonomi og Data, HR og Kvalitet, Innovation og Evaluering og Digitalisering).
    1. Uddannelse og arbejdsmiljø. **CENTERCHEF (Niveau 2 – ledere)**
      1. Arbejdsmiljø Københavns Kommune
      2. [Udeladt]. **KONTORCHEF (Niveau 3 – ledere)**
        1. [Udeladt]. **AFDELINGSLEDER (Niveau 4 – ledere)**
        2. [Udeladt]
        3. [Udeladt]
        4. [Udeladt]
    3. Områdeforvaltning og Centralforvaltning (Administration og Omsorg og Rehabilitering)

Som det fremgår af oversigten, er [navn udeladt] ansat i en niveau 4 – lederstilling.”

Ankestyrelsen anmodede den 19. februar 2020 Københavns Kommune om at oplyse, hvad den konkrete teamleders løn udgjorde på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt.

Københavns Kommune oplyste den 26. februar 2020, at den konkrete teamleder på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt havde en samlet månedlig løn på kr. 50.854,29 samt en pensionsordning på 18,51 pct.

Af Ankestyrelsens udtalelse af 30. marts 2020 fremgår følgende:

”2.1. Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at den pågældende stilling som teamleder (før afdelingsleder) er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis, må der efter forarbejderne i andre tilfælde end de konkret nævnte chefstillinger lægges vægt på bl.a. den ansattes ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. ved vurderingen af, om den konkrete stilling kan sidestilles med de nævnte eksempler på chefstillinger.

Vi lægger ved vores vurdering vægt på, at den konkrete teamleder har det faglige og ledelsesmæssige ansvar for fire fuldtidsmedarbejdere, én medarbejder i flexjob og én kontorelev. Vi lægger også vægt på, at den konkrete teamleder afholder medarbejderudviklingssamtaler og lønforhandlinger.

Vi lægger tillige vægt på, at han kan ansætte og afskedige medarbejdere efter drøftelse med uddannelsesleder. Vi lægger endvidere vægt på, at den konkrete teamleder indgår i det ledelsesmæssige hierarki, niveau 4, i Københavns Kommune og modtager en månedlig løn på kr. 50.824,29.

Som det fremgår ovenfor af Offentlighedsloven med kommentarer og den citerede praksis fremhæves det i forarbejderne, at der normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Ifølge Finansministeriets lønoversigt pr. 1. oktober 2019 udgør den månedlige basisløn i den statslige lønramme 36 kr. 43.011,00.

På ovenstående baggrund er det Ankestyrelsens vurdering, at den konkrete stilling som teamleder ud fra en samlet vurdering af ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger, som er omfattet af chefbegrebet.



2.2. Ankestyrelsen vurderer således på det foreliggende grundlag, at Københavns Kommune ikke med den anførte begrundelse kan give afslag på aktindsigt i eventuelle disciplinære reaktioner i den konkrete teamleders personalesag, da den ansattes stilling efter vores vurdering er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Københavns Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Vi har ikke herved taget stilling til, om kommunen vil kunne undtage oplysningen fra aktindsigt med en anden begrundelse.”

KL anførte i sin henvendelse af 11. august 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet følgende (fodnoter udeladt):

”Ankestyrelsen har i tilsynsudtalelse af 30. marts 2020 vurderet, at en stilling som teamleder i Københavns Kommune var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Ankestyrelsen lagde i den forbindelse vægt på, at den konkrete teamleder havde fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for fire fuldtidsmedarbejdere, én medarbejder i flexjob og én kontorelev; at teamlederen afholdt medarbejderudviklingssamtaler og lønforhandlinger; at teamlederen kunne ansætte og afskedige medarbejdere efter drøftelse med uddannelsesleder; og at teamlederen indgik i det ledelsesmæssige hierarki i kommunen på niveau 4 og modtog en månedsløn på kr. 50.824,29

Hertil bemærkes, at *basislønnen* i den statslige lønramme 36 på tidspunktet for kommunens afgørelse om aktindsigt (oktober/november 2019) udgjorde 43.011,00 kr./mdr. Supplerende kan det oplyses, at teamlederens grundløn udgjorde kr. 37.305,00, mens de resterende kr. 13.549,29 udgjordes af forskellige faste tillæg. Denne grundløn svarer til en placering i den statslige lønramme 34.

Vedrørende teamlederens løn kan det også oplyses, at vedkommende med den ovennævnte grundløn var placeret på overenskomstens løntrin 47. Til overenskomsten hører et protokollat, som vedrører cheflønninger. Protokollatet omfatter alene administrative chefstillinger placeret på løntrin 49 eller derover (svarende til den statslige lønramme 36 og derover). En (leder-)stilling på løntrin 47 betragtes altså ikke i overenskomstmæssig sammenhæng som en chefstilling.

Det bemærkes i øvrigt, at teamlederen var ansat på det laveste lederniveau i den pågældende forvaltning (niveau 4), idet vedkommende refererede til en kontorchef, som igen refererede til en centerchef, som så refererede til direktionen. Teamlederen havde ikke selvstændig kompetence til at ansætte eller afskedige medarbejdere; denne kompetence lå hos kontorchefen. Teamlederen havde alene kompetence til at indstille til advarsler og tjenstlige sanktioner; beslutningskompetencen lå hos kontorchefen. Teamlederen havde kompetence til at afholde MUS-samtaler, men kunne ikke selvstændigt bevilge kurser til medarbejdere. Teamlederen havde ikke kompetence til at forhandle løn, men varetog lønforhandlingerne på et delegeret mandat fra kontorchefen, som havde beslutningskompetencen; kontorchefen deltog nogle gange i lønforhandlingerne, og det var kontorchefen, der havde beslutningskompetence i forhold til, hvem ledelsen ønskede at indstille til lønforhandling. Teamlederen havde ikke budgetansvar.

Det kan endelig supplerende oplyses, at den omhandlede teamleder arbejdede med kommunens elevadministration. Som teamleder varetog vedkommende primært faglig ledelse, ligesom vedkommende også varetog konkret sagsbehandling, herunder varetog vedkommende komplekse sager og deltog i møder med medarbejderne i fagligt komplekse sager – i visse vanskelige sager deltog også kontorchefen.”

### **3.3. KL's generelle bemærkninger**

Af KL's brev af 11. august 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet fremgår KL's generelle bemærkninger om chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.



Herudover bemærker KL, at det efter KL's opfattelse bør fremgå udtrykkeligt af Ankestyrelsens udtalelser, om Ankestyrelsen har foretaget en vurdering af, om betingelsen i sidste del af bestemmelsen, om disciplinære reaktioner, er opfyldt.

I det følgende gengives KL's synspunkter vedrørende de to betingelser (fodnoter udeladt):

### **3.3.1. Chefbegrebet**

#### **"KL's vurdering"**

##### *Ad chefbegrebet*

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2, om, at der ikke er aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige, udtrykker lovens hovedregel vedrørende muligheden for aktindsigt i personalesager.

Reglen i lovens § 21, stk. 3, 2. pkt., hvorefter der er aktindsigt i visse disciplinære reaktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er en undtagelse til ovennævnte hovedregel, og anvendelsesområdet for bestemmelsen skal derfor efter KL's opfattelse fortolkes snævert. Dette gælder særligt set i lyset af de vægtige hensyn bag hovedreglen i § 21, stk. 2, herunder hensyn til at sikre de ansatte mod usikkerhed og utryghed, hensyn til at sikre forvaltningens effektivitet og undgå mulig pression af de ansatte, samt hensyn til at det offentlige kan tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere. Disse hensyn gælder i særlig grad for så vidt angår såkaldt frontlinjepersonale (hvilket der er tale om i både Herning-udtalelsen, som vedrørte en teamleder, der deltog i sagsbehandling af særligt komplekse sager samt møder, der blev afholdt med borgere i sådanne sager, og i Aarhus-udtalelsen fra august 2018, som vedrørte en afdelingsleder, der deltog i sagsbehandling af klager vedrørende parkeringsafgørelser samt betjening af borgere i den forbindelse).

At der skal anlægges en snæver fortolkning af anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i § 21, stk. 3, 2. pkt., understøttes af forarbejderne til bestemmelsen. Det er her forudsat, at ikke alle medarbejdere med lederbeføjelser er omfattet af bestemmelsens chefbegreb, men at der skal være tale om chefer på et vist niveau.

Det fremgår således af betænkning 1349/1997, side 69-70, at det indgik i arbejdsgruppens overvejelser, at offentligheden primært har et væsentligt behov for aktindsigt i disciplinærsager med henblik på at kunne føre kontrol med forvaltningen, når det drejer sig om fx topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører, dvs. "*hvor det ofte vil dreje sig om personer med betydelig indflydelse på offentlige anliggender*".

Helt i tråd med disse overvejelser er det i 1998-lovbemærkningerne præciseret, at der med udtrykket "*ansatte i chefstillinger*" menes kontorchefer og derover. I forlængelse heraf nævnes som eksempler vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Det anføres desuden, at der i andre tilfælde end de nævnte må lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med de nævnte eksempler. Endelig nævnes, at der normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Folketingets Ombudsmand har i en enkelt udtalelse, FOB 2001.549, foretaget vurdering af, om en stilling, som ikke var nævnt i forarbejderne, var omfattet af undtagelsesbestemmelsens chefbegreb. Ombudsmanden fandt i sin udtalelse, at en konkret skoleinspektørstilling var omfattet af chefbegrebet. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at skoleinspektøren havde en række ledelsesbeføjelser, herunder ledte og fordelte arbejdet for skolens ansatte og traf alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever, at skoleinspektøren udarbejdede forslag til principper for skolens virksomhed og forslag til skolens budget, at skoleinspektøren havde ansvar for både den administrative og pædagogiske ledelse af skolen, at der var tale om en tjenstemandsstilling på løntrin 49 svarende til lønramme 36, at der var tale om skole med ca. 470



elever og 40 lærere, og at en meget betydelig del af stillingens indhold således havde bestået i at udøve ledelsesbeføjelser.

Der var altså i FOB 2001.549 tale om en lederstilling på et vist niveau med et betydeligt ledelsesansvar, som lønmæssigt var placeret svarende til lønramme 36.

I modsætning hertil synes Ankestyrelsen i sine udtalelser at vurdere, at enhver ansat med ledelsesbeføjelser uanset lederniveau er omfattet af bestemmelsens chefbegreb – i strid med forudsætningerne i forarbejderne og uden støtte i hidtidig praksis.

Ankestyrelsen har således i sagen fra Københavns Kommune vurderet, at en teamleder med fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for seks medarbejdere, var omfattet af chefbegrebet. Dette til trods for at vedkommende var placeret på det laveste lederniveau (niveau 4), at vedkommende ikke havde selvstændig beslutningskompetence i relation til hverken lønforhandlinger, ansættelse og afskedigelse af medarbejdere eller tildeling af tjenstlige sanktioner og ikke havde budgetansvar, at vedkommende primært varetog faglig ledelse og i øvrigt også varetog konkret sagsbehandling af bl.a. komplekse sager, og endelig at vedkommendes grundløn svarede til en placering i den statslige lønramme 34.

I sagen fra Herning Kommune har Ankestyrelsen vurderet, at en teamleder med fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for 12 medarbejdere var omfattet af chefbegrebet. Dette til trods for, at vedkommende var placeret på laveste lederniveau (niveau 5), at vedkommende ikke havde selvstændig beslutningskompetence i relation til hverken ansættelse eller afskedigelse af medarbejdere eller afholdelse af tjenstlige samtaler, ikke stod for lønforhandlinger og ikke havde budgetansvar, at vedkommende deltog i sagsbehandling af bl.a. komplekse sager, og endelig at vedkommendes grundløn svarede til en placering i den statslige lønramme 31.

KL anser de pågældende teamlederstillinger for klart at falde uden for chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., i lyset af både teamledernes begrænsede ledelsesbeføjelser, deres lønforhold og deres stilling i det administrative hierarki på nederste lederniveau. Der er således efter KL's opfattelse klart tale om stillinger, som ligger under kontorchefniveau, og det er i strid med hensynene og intentionerne bag offentlighedslovens § 21 at anse de pågældende stillinger for omfattet af bestemmelsens chefbegreb.

Det bemærkes i denne forbindelse, at KL er uenig i, at en skolelederstilling er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

Tilsvarende finder KL, at Ankestyrelsen også i de to sager fra Aarhus har anlagt en for udvidende fortolkning af bestemmelsens chefbegreb. Ankestyrelsen forrykkede således efter KL's opfattelse allerede med sine Aarhus-udtalelser fortolkningen af chefbegrebet i strid med hensynene og intentionerne bag offentlighedslovens § 21.

I sagen fra august 2018 har Ankestyrelsen således vurderet, at en afdelingsleder med fagligt og ledelsesmæssigt ansvar for 30 medarbejdere var omfattet af chefbegrebet. Dette til trods for, at vedkommende var placeret på laveste lederniveau (niveau 4), at vedkommende ikke havde selvstændig beslutningskompetence i relation til ansættelse og afskedigelse af medarbejdere og ikke havde budgetansvar, at vedkommende deltog i sagsbehandling, og endelig at vedkommendes grundløn svarede til den statslige lønramme 32.

Ankestyrelsen har i sagen fra februar 2018 vurderet, at en afdelingsleder med personale- og fagligt ansvar for 25 medarbejdere var omfattet af chefbegrebet. Dette til trods for, at vedkommende var placeret på laveste lederniveau (niveau 5), at vedkommende ikke havde selvstændig beslutningskompetence i relation til at ansætte og afskedige medarbejdere eller tildele tjenstlige sanktioner og ikke havde budgetansvar, og at vedkommendes grundløn svarede til placering i den statslige lønramme 34.





Det er KL's vurdering, at heller ikke de to afdelingslederstillinger fra Aarhus-sagerne falder inden for chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., da der – henset til de begrænsede ledelsesbeføjelser, lønforholdene og stillingernes placering i det administrative hierarki – ikke er tale om stillinger på kontorchefniveau eller derover.

I relation til den behandling af lønoplysninger, som fremgår af Ankestyrelsens tilsynsudtalelser, bemærker KL i øvrigt, at det forekommer mærkværdigt, at Ankestyrelsen konsekvent synes at sammenligne oplysninger om medarbejdernes bruttoløn (dvs. grundløn plus diverse tillæg) med oplysninger om basislønnen i den statslige lønramme 36. Derved sammenligner Ankestyrelsen ”æbler og pærer”, og der fremkommer ikke et retvisende billede af de pågældende medarbejders lønforhold. Det forekommer ligeledes mærkværdigt, at det ikke fremgår klart af Ankestyrelsens udtalelser, at det relevante tidspunkt for vurderingen af medarbejdernes lønniveau er tidspunktet for tildeling af en eventuel disciplinær sanktion eller – hvis en sådan sanktion ikke foreligger – tidspunktet for anmodningen om aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af [www.loenoverblik.dk](http://www.loenoverblik.dk), at ingen statsansatte i lønramme 36 alene modtager basislønnen på kr. 43.011 – alle modtager en form for tillæg, og deres månedsløn kan derfor i nogle tilfælde være endog væsentligt højere end basislønnen. Der er således eksempler på månedslønninger for statsansatte i lønramme 36 på kr. 66.905, kr. 69.485, kr. 74.243 og kr. 78.202 (basisløn samt tillæg, ekskl. pension og evt. engangsvederlag).”

### **3.3.2. Betingelsen om disciplinære reaktioner**

#### *”Ad disciplinære reaktioner*

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., indeholder ifølge sin ordlyd to betingelser for den undtagelsesvise adgang til aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold: Der skal for det første være tale om ansatte i chefstillinger, og der skal for det andet være tale om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover.

Det fremgår således udtrykkeligt af 1998-lovbemærkningerne, at der ikke efter § 21, stk. 3, 2. pkt., er adgang til aktindsigt i oplysninger om ledelsesreaktioner, der ikke er begrundet i disciplinære forhold, dvs. diskretionære ledelsesreaktioner. At bestemmelsen – som nævnt ovenfor – netop opstiller to betingelser for adgang til aktindsigt om henholdsvis 1) ansættelse i en chefstilling og 2) oplysning om disciplinær reaktion (modsat diskretionær reaktion) er i øvrigt også beskrevet i et svar fra justitsministeren til Retsudvalget forud for vedtagelsen af 1998-loven.

I de ovenfor gennemgåede fire tilsynsudtalelser tager Ankestyrelsen alene stilling til spørgsmålet om opfyldelse af den ene af de to betingelser i § 21, stk. 3, 2. pkt., nemlig spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om ansatte i chefstillinger. Efter at have tilkendegivet sin vurdering af dette spørgsmål beder Ankestyrelsen i sine udtalelser kommunen om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt – i København- og Herning-udtalelserne dog med en tilføjelse om, at Ankestyrelsen ikke derved har taget stilling til, om kommunen vil kunne undtage oplysningen fra aktindsigt med en anden begrundelse (end at vedkommende ikke er ansat i en chefstilling).

KL finder denne formulering af Ankestyrelsens udtalelser uheldig, da den let kan få kommunerne til at overse betingelsen i § 21, stk. 3, 2. pkt., om, at der – udover at være tale om en ansat i en chefstilling – også skal være tale om en disciplinær reaktion (modsat en diskretionær reaktion). Det er KL's opfattelse, at det udtrykkeligt bør fremgå af Ankestyrelsens

udtalelser, at Ankestyrelsen ikke har foretaget en vurdering af, om denne anden betingelse i bestemmelsen er opfyldt eller ej, og at denne vurdering derfor skal foretages af kommunen i forbindelse med sagens genoptagelse.”



### **3.4. Ankestyrelsens udtalelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 24. september 2021**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede den 16. august 2021 Ankestyrelsen om en udtalelse og om akterne i de fire omtalte sager. Ankestyrelsen udtalte den 24. september 2021 følgende:

#### **3.4.1. Chefbegrebet**

Ankestyrelsen udtalte den 24. september 2021 følgende om chefbegrebet:

”Efter Ankestyrelsens opfattelse kan offentlighedslovens chefbegreb anskues som enten et formelt eller et materielt begreb.

Ud fra en stringent formel betragtning kan ses på f.eks. jobtitel, lønforhold og placering i organisationens hierarki. Det vil herved indgå med betydelig vægt, om stillingen aflønnes som kontorchef (eller i lønramme 36) eller derover.

Chefbegrebet kan også betragtes som et mere materielt begreb, hvor der ses på, om personen udøver ledelsesmæssige funktioner eller -beføjelser. I forarbejderne kan til støtte for denne forståelse henvises til, at der også ses på stillingen i henseende til ledelsesbeføjelser, ligesom ”lønudgangspunktet” tages i ”som forholdene er i dag”.

Ankestyrelsen har i nogle sager observeret, at forholdene i dag i visse situationer er, at typiske ledelsesmæssige funktioner eller -beføjelser udøves af ansatte på et lavere niveau i organisationen.

Ankestyrelsen vurderer med henvisning til ovenstående, at der i disse situationer, hvor ledelsesopgaver og -beføjelser udøves af personer med lavere løn end kontorchefer (eller lønramme 36), også kan være tale om chefstillinger i offentlighedslovens forstand.

Ankestyrelsen har i de fire omtalte udtalelser vurderet, at de i alt fem kommunalt ansatte, som anmodningerne om aktindsigt vedrørte, reelt varetog en chefstilling i offentlighedslovens forstand, uanset deres jobtitel, og at de blev aflønnet under kontorchefniveau (eller lønramme 36). Vi har herved konkret vurderet de enkeltes faglige og ledelsesmæssige ansvar for medarbejdere f.eks. i forhold til medarbejderudviklingssamtaler og lønforhandlinger. Størrelsen af de pågældendes løn – både som grundløn og inklusiv tillæg – er således indgået som et blandt flere momenter i vurderingen. Det udslagsgivende har dog været de pågældendes opgaver og beføjelser.”

#### **3.4.2. Betingelsen om disciplinære reaktioner**

Ankestyrelsen udtalte den 24. september 2021 følgende om betingelsen om disciplinære reaktioner:

”Ankestyrelsen finder, at det må stå klart for kommunerne, at Ankestyrelsen alene tager stilling til, om en medarbejder er omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven, idet Ankestyrelsen med de sagsakter, kommunerne medsender til sagernes behandling, som det klare udgangspunkt ikke er i besiddelse af oplysninger om, hvorvidt medarbejderen har modtaget reaktioner af nogen art. Ankestyrelsen er opmærksom på, at der i sagen 19-33692 forelå oplysning om, at den pågældende medarbejder havde modtaget en ledelsesmæssig reaktion.”

### **3.5. KL's supplerende bemærkninger**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodede ved mail af 30. juni 2022 KL om supplerende at beskrive, hvilke typer stillinger der vil være omfattet af niveau 1, 2 og 3 i den kommunale forvaltning, og om den overenskomstmæssige og lønmæssige håndtering heraf, samt hvilke typer stillinger der vil være omfattet af lavere ledelsesniveauer i den kommunale forvaltning, og om den overenskomstmæssige og lønmæssige håndtering heraf.



Ministeriet anmodede ligeledes om at modtage KL's "Aftale om aflønning af chefer" (cheflønsaftalen).

KL sendte ved mail af 17. august 2022 link til aftalen, og den 19. september 2022 notat med supplerende oplysninger.

Afgrænsningen af hvilke personer, der er omfattet af cheflønsaftalen, fremgår af aftalens § 1, stk. 1, som har følgende ordlyd:

**"§ 1.** Hvem er omfattet

*Stk. 1* Aftalen omfatter

1. kommunaldirektører,
2. forvaltningschefer/-direktører og
3. chefer i andre ledende administrative, andre ledende pædagogisk-administrative og andre ledende tekniske stillinger (i det følgende betegnet andre chefer)

i KL's forhandlingsområde, bortset fra Københavns Kommune."<sup>1</sup>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker i den forbindelse, at anvendelsen af ledelsesniveauer i KL's notat af 19. september 2022 tager udgangspunkt i inddelingen i denne bestemmelse.

Følgende fremgår af KL's supplerende notat af 19. september 2022 (fodnote udeladt):

"KL skal indledningsvis bemærke, at organisationsstrukturen kan variere fra kommune til kommune. Dette gælder både i forhold til antal ledelsesniveauer og i forhold til det faglige og ledelsesmæssige indhold i de enkelte lederstillinger, særligt på de "lavere" ledelsesniveauer. Endvidere er der stor variation i de titler, der anvendes for ledere – bortset fra kommunaldirektør og direktør/forvaltningschef, som er mere entydigt defineret, jf. nedenfor. Man kan derfor ikke på titlen alene aflæse ledelsesbeføjelser, indplacering i den organisatoriske struktur eller lønmæssige forhold. Nedenstående beskrivelse er således ikke udtømmende.

I forbindelse med fortolkning af chefbegrebet i offentlighedsloven, er det efter KL's opfattelse væsentligt at bemærke de vægtige hensyn bag offentlighedslovens § 21, stk. 2, herunder hensyn til at sikre de ansatte mod usikkerhed og utryghed, hensyn til at sikre forvaltningens effektivitet og undgå mulig pression af de ansatte, samt hensyn til at det offentlige kan tiltrække og fastholde kvalificerede medarbejdere. Disse hensyn gælder i særlig grad for personale som har direkte borgerkontakt, fx frontlinjepersonale.

[...]

KL henviser endvidere til KL's notat af 11. august 2021 side 6-9, hvor der er redegjort udførligt for bemærkningerne fra de relevante retskilder.

Der ses ikke i bemærkningerne mv. at være nogen referencer til institutionsledere med faglig baggrund, som udøver faglig ledelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, jf. nedenfor.

Det er således KL's opfattelse, at det ikke har været intentionen ved indførelsen af bestemmelsen, at institutionsledere o.lign. – som grundlæggende har en anden ikke-administrativ baggrund og befinder sig længere nede i hierarkiet – skal tåle, at offentligheden kan få indsigt i

---

<sup>1</sup> For så vidt angår Københavns Kommune henvises til [OK21 - 5.30.01 Aftale om særlige vilkår for administrative chefstillinger i Københavns Kommune \(kl.dk\)](#). Aftalen omfatter samme persongrupper som cheflønsaftalen, men disse er imidlertid, som følge af kommunens særlige styreform, organiseret på forvaltningsniveau.



disciplinære forhold. Det er ligeledes KL's opfattelse, at sådanne ledere ikke har betydelig indflydelse på offentlige anliggender generelt, men alene har ledelsesmæssig indflydelse og beslutningskompetence på en enkelt institution eller arbejdsplads i kommunen.

### **Ad 1) Niveau 1, 2 og 3**

Den kommunale organisering tager typisk udgangspunkt i en ledelsesstruktur med niveau 1, 2 og 3:

- Niveau 1 omfatter kommunaldirektøren
- Niveau 2 omfatter forvaltningschefer/-direktører
- Niveau 3 omfatter chefer i andre ledende administrative, andre ledende pædagogisk-administrative og andre ledende tekniske stillinger (også betegnet andre chefer)

Chefer på niveau 1, 2 er omfattet af "Aftale om aflønning af chefer" (herefter cheflønsaftalen).

Chefer på niveau 3 og derunder kan enten være indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen i overenskomsten på det pågældende faglige område, fx socialrådgiver, pædagog, teknisk service. Det er kommunens valg, om en chef på niveau 3 og derunder skal indplaceres på cheflønsaftalen. Praksis i kommunerne for indplacering af disse chefer på hhv. cheflønsaftalen eller overenskomsten (for ledere) er forskellig, og bl.a. kommunens størrelse kan spille en rolle for valget af indplacering af chefer, jf. nedenfor. Kriteriet for at kunne blive indplaceret på cheflønsaftalen er, at den pågældende chef har egentligt personaleansvar, forstået som ansættelses- og afskedigelseskompetence.

Cheflønsaftalen regulerer lønvilkårene for de chefer, der indplaceres på aftalen. Der er tale om chefstillinger placeret på løntrin 49 eller derover (svarende til den statslige lønramme 36 og derover).

Der er således tale om stillinger på et vist niveau ift. ledelsesbeføjelser, lønforhold og typisk indplacering i det administrative hierarki. Forhold, som det fremgår af bemærkningerne til offentlighedsloven, må tillægges vægt i vurderingen af lovens chefbegreb.

Det er KL's opfattelse, at chefer på niveau 1, 2 vil være omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt.

### **Ad 2) Stillinger på lavere ledelsesniveauer end niveau 1 og 2**

Chefer på niveau 3 og derunder kan som nævnt være indplaceret på cheflønsaftalen eller på lederbestemmelsen på den relevante faglige overenskomst.

Det er KL's erfaring, at chefer, der er indplaceret på cheflønsaftalen – som indebærer et vist lønniveau – vil have en vis "størrelse" ift. ansvarsområde og beføjelser. De vil ofte være beskæftiget i kommunens forvaltning og dermed indgå i det administrative hierarki. Hertil kommer, at stillingen vil dække et bredere område på tværs af flere institutioner/enheder. Der kan derfor være en sandsynlighed for, at disse chefer ud fra en samlet vurdering vil være omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven. Det er KL's vurdering, at dette som udgangspunkt vil være chefer på niveau 3, der bliver indplaceret på cheflønsaftalen.

Ledere, der er indplaceret på overenskomstens lederbestemmelse, vil typisk være beskæftiget på institutionsniveau, fx skole, plejecenter, daginstitution mv., jf. nedenfor. Disse ledere vil oftest være leder af én institution/enhed og således have et mere snævert ansvarsområde. Det vil ofte være ledere på lavere niveauer end niveau 3.

Det er KL's erfaring, at lederstillinger på lavere niveauer end niveau 3 varierer en del fra kommune til kommune både i forhold til titel, antal stillinger, antal ledelsesniveauer, ledelsesbeføjelser og lønforhold for de enkelte stillinger. Der kan nævnes centerchef, afdelingschef, institutionsleder, driftsleder, teamleder o.l.



Der kan være ledere i administrationen/forvaltningen på forskellige ledelsesniveauer. Der kan være ledere i administrative stillinger på niveau 3 eller 4, som ikke er indplaceret på cheflønaf-talen, som konkret kan opfylde kriterierne i chefbegrebet i offentlighedsloven. Lederstillinger længere nede i det administrative hierarki er ofte kendetegnet ved højere grad af faglig ledelse, hvor lederen også selv deltager i sagsbehandling/den konkrete opgaveudførelse mv. (fx afde-lingsleder, teamleder o.l.)

I kommunerne er der endvidere en del ledere på institutionsniveau, som udøver faktisk for-valtningsvirksomhed fx skoler, plejecentre, daginstitutioner, socialområdet og vej/-parkområ-det. Der er som udgangspunkt tale om ledere med en faglig baggrund, som ikke indgår i det administrative hierarki. Disse ledere vil ikke have "... betydelig indflydelse på offentlige anlig-gender", jf. ovenfor. Der er tale om ledere for institutioner/områder, som løser borgernære op-gaver. Der er derfor – som det fremgår af bemærkningerne ovenfor – et hensyn til at sikre dem mod usikkerhed og utryghed og undgå mulig pression af disse ledere i forhold til aktind-sigt i deres personalesager, herunder disciplinære forhold.

Kommunens størrelse vil (naturligt) have indflydelse på chefniveauerne. I de største kommu-ner med hhv. mellemformstyre med delt administrativ ledelse og magistratsstyre er den admi-nistrerende direktør/øverste direktør i de enkelte forvaltninger/magistrater niveau 1. På ni-veau 2 er der typisk direktører/forvaltningschefer (fagdirektør, resourcedirektør o.l.). På ni-veau 3 kan der være centerchefer, fagchefer o.l. Dette svarer til, at i de fleste kommuner vil kommunaldirektøren være niveau 1, og forvaltningschefer/direktører vil være niveau 2. I de helt små kommuner vil kommunaldirektøren være niveau 1, men derefter vil niveau 2 typisk indeholde opgaver svarende til en centerchef.

Opgave- og strukturreformen i 2007 medførte (generelt set) større kommuner. Dette afspej-lede sig i de kommunale organisationer, hvor der kom flere ledelsesniveauer for bl.a. at tage højde for, at ledelsesspændet ikke blev for stort. Institutionsledere o.l. er derfor ofte i dag pla-ceret længere nede i den kommunale organisationsstruktur end før opgave- og strukturrefor-men og ændringen af offentlighedsloven (i 1998 med senere ændringer). Det er KL's opfat-telse, at udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand fra 2002 er afgivet under andre strukturelle omstændigheder end i dag. Der er endvidere tale om en meget sparsom praksis. KL bekendt er det den eneste udtalelse på området fra ombudsmanden. Vurderingen af chefbegrebet bør spejle de til enhver tid gældende faktiske omstændigheder i lyset af det formål og de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedsloven.

### *Lønforhold*

I flere overenskomster vil der være en eller flere grundlønninger for lederstillinger inden for det pågældende institutionsområde/faglige område. Hertil kan der forhandles individuelle kvalifikations- og funktionstillæg for den konkrete stilling. Det altovervejende udgangspunkt er, at hvis man er leder i en kommune, indplaceres man enten på cheflønaf-talen, på en leder-overenskomst eller på overenskomstens lederbestemmelse. Man vil således ikke blive anset for leder, hvis man er indplaceret på overenskomstens almindelig grundløn med individuelt for-handlede tillæg. Se fx KL's notat side 1-2. Undtagelsen hertil er KL's overenskomst for akade-mikere (AC-overenskomsten), hvor der kun er én lønskala. Man kan altså her være personale-leder uden at være omfattet af en lønbestemmelse for ledere.

Af bemærkningerne til offentlighedsloven fremgår, at ansatte i lønramme 36 (statens lønsy-stem) eller derover eller på tilsvarende niveau normalt vil være omfattet af chefbegrebet. Grundlønnen for lederstillinger i de enkelte overenskomster kan ligge over og under løntrin 49 (svarende til den statslige lønramme 36 og derover).

Ankestyrelsen har i udtalelser sammenlignet lønramme 36 med den kommunale leders sam-lede løn – grundløn tillagt individuelle tillæg. Ledere i staten på lønramme 36 får også indivi-duelle tillæg. Det er KL's opfattelse, at kronebeløb i lønramme 36 må sammenlignes med kro-



nebeløb for den kommunale leders grundløn/basisløn. Det giver således ikke et retvisende billede at sammenligne et lønniveau på basisløn for en leder i staten med et lønniveau på grundløn tillagt individuelle tillæg for en leder i en kommune.

### **Konklusion**

Der er ledere i administrationen/forvaltningen på forskellige ledelsesniveauer.

Det er KL's opfattelse, at chefstillinger på niveau 1 og 2, som (altid) er omfattet af cheflønaf-talen vil være omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven.

Chefer i administrative stillinger på niveau 3 og derunder kan – efter kommunens valg – være indplaceret på cheflønaf-talen. De kan også være indplaceret på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen på overenskomsten på det pågældende faglige område. Det vil være en konkret vurdering, om disse chefer opfylder kriterierne for at være omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven.

Lederstillinger længere nede i det administrative hierarki (niveau 4 og derunder) er ofte ken-detegnet ved en højere grad af faglig ledelse, hvor lederen også selv deltager i sagsbehand-ling/den konkrete opgaveudførelse mv. (fx afdelingsleder, teamleder o.l.)

I kommunerne er der endvidere en del ledere på institutionsniveau, som udøver faktisk for-valtningsvirksomhed fx skoler, plejecentre, daginstitutioner, socialområdet og vej/-parkområ-det. Der er som udgangspunkt tale om ledere med en faglig baggrund, som ikke indgår i det administrative hierarki. Disse ledere vil endvidere ikke have "... betydelig indflydelse på of-fentlige anliggender", jf. ovenfor. Der er tale om ledere for institutioner/områder, som løser borgernære opgaver. Der er derfor – som det fremgår af bemærkningerne ovenfor – et hensyn til at sikre dem mod usikkerhed og utryghed og undgå mulig pression af disse ledere i forhold til aktindsigt i deres personalesager, herunder disciplinære forhold.

Det er KL's vurdering, at for så vidt angår lederstillinger på lavere niveau end niveau 3, vil ud-gangspunktet være, at den pågældende leder ikke er omfattet af offentlighedslovens chefbe-greb. Det kan dog ikke udelukkes, at der vil være tilfælde, hvor disse ledere efter en konkret vurdering vil være omfattet.

For så vidt angår ledere, der udøver faktisk forvaltningsvirksomhed; institutionsledere o.l. er det KL's opfattelse, at disse ikke vil være omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven. Det har ikke været intentionen, at denne gruppe skulle være omfattet, jf. ovenfor beskrevne hensyn bag offentlighedslovens § 21.

Medarbejdere, der hverken er indplaceret på cheflønaf-talen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen i overenskomsten på det pågældende faglige område, vil efter KL's opfat-telse ikke være omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven. Det kunne fx være en teamleder, der er lønmæssigt indplaceret på grundløn på overenskomsten."

## **4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse**

### **4.1. Tilsynets kompetence**

Tilsynet med kommunerne varetages af Ankestyrelsen, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019).

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigts-mæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Endvidere viger tilsynet, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse.



Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

#### **4.2. Afgrænsning af udtalelsen**

KL anmodede ved sin henvendelse af 11. august 2021 Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage spørgsmålet om, hvorvidt Ankestyrelsen i sine udtalelser til kommunerne udtrykkeligt skal nævne, at Ankestyrelsen ikke har forholdt sig konkret til den yderligere betingelse i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., om, at der skal være tale om en disciplinær reaktion, op til behandling.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har noteret sig, at Ankestyrelsen i sin udtalelse af 24. september 2021 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, har anført, at Ankestyrelsen som udgangspunkt ikke er i besiddelse af oplysninger om, hvorvidt medarbejderen har modtaget reaktioner af nogen art, hvorfor det må stå kommunerne klart, at Ankestyrelsen alene tager stilling til, om en medarbejder er omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at behandle dette spørgsmål yderligere.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder derimod anledning til at behandle spørgsmålet om afgrænsningen af betingelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., om, at der skal være tale om "ansatte i chefstillinger".

#### **4.3. Retsgrundlag og praksis**

##### **4.3.1. Offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger**

###### **4.3.1.1. De gældende bestemmelser**

Hovedreglen om retten til aktindsigt er angivet i § 7 i den gældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**”§ 7.** Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

*Stk. 2.* Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

*Stk. 3.* ---”

Loven indeholder i § 21 en særlig bestemmelse om retten til aktindsigt i personalsager. Bestemmelsen, der ikke er ændret siden 2013, lyder således:

**”§ 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 indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

*Stk. 4-6 ---”*

Også den tidligere offentlighedslov (1985-loven) indeholdt en bestemmelse, der regulerede adgangen til oplysninger i personalesager (§ 2). I 1998 blev der gennemført en lovændring, hvorved der i den dagældende offentlighedslov blev indsat en bestemmelse, som stort set svarer til den gældende bestemmelse vedrørende aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner for så vidt angår ansatte i chefstillinger.

I det følgende gennemgås indholdet af bestemmelserne i 1985-loven, herunder den senere ændring i 1998, og forarbejderne til 2013-loven, hvorved de gældende bestemmelser blev indsat.

#### **4.3.1.2. 1985-loven (lov nr. 572 af 19. december 1985)**

Bestemmelsen i § 2 i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen havde følgende ordlyd:

”§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen. For sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste gælder kun bestemmelsen i § 6<sup>2</sup>.

*Stk. 2.* Sager om lovgivning, herunder bevillingslove, er kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for folketinget.”

Bestemmelsen indebar, at sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste helt var undtaget fra retten til aktindsigt, mens andre sager om ansættelsesforholdet end sager om ansættelse og forfremmelse derimod var omfattet af offentlighedsloven efter lovens almindelige regler med den retsvirkning, at dokumenter og oplysninger i sådanne sager kun kunne undtages i det omfang, de var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 7-14. Det gjaldt f.eks. sager om afskedigelse og disciplinærforfølgning. Oplysninger om offentligt ansattes rent tjenstlige forhold kunne normalt ikke undtages fra aktindsigt. Tilsvarende var oplysninger om tjenesteforseelser også undergivet aktindsigt, medmindre der herved blev afsløret oplysninger om den pågældendes privatliv eller et strafbart forhold. Oplysninger, der hidrørte fra en disciplinærundersøgelse, der foregik for lukkede døre, jf. offentliggørelsesforbuddet i tjenestemandslovens § 21, stk. 8, var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3. Andre oplysninger i en personalesag kunne efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis det var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse af lovovertrædelser, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 3. Der henvises nærmere til beskrivelsen af gældende ret i lovforslaget bag lov nr. 276 af 13. maj 1998, jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, lovforslag nr. L 33, tillæg A, side 890 f.

#### **4.3.1.3. Ændringsloven af 26. marts 1998 (lov nr. 276 af 13. maj 1998)**

Den 20. maj 1997 nedsattes en arbejdsgruppe vedrørende aktindsigt i personalesager, der på baggrund af bl.a. offentlig debat om reglernes hensigtsmæssighed fik til opgave

---

<sup>2</sup> Bestemmelsen i § 6 vedrørte notatpligt i afgørelsessager.





at beskrive gældende ret på området. På grundlag heraf skulle arbejdsgruppen overveje behovet for lovændringer på området og i givet fald udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Arbejdsgruppen afgav den 14. november 1997 betænkning nr. 1349/1997 om aktindsigt i personalesager<sup>3</sup>.

Arbejdsgruppen foreslog en indskrænkning i adgangen til aktindsigt i personalesager.

Om spørgsmålet om aktindsigt i disciplinærsager mv. skrev arbejdsgruppen (side 69 f. i betænkning nr. 1349/1997):

”Særlige problemer er knyttet til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der vedrører den ansattes overholdelse af sine tjenstlige pligter, herunder navnlig oplysninger om disciplinærforseelser. Det gælder ikke kun oplysninger om den egentlige udførelse af arbejdsopgaverne, men også oplysninger om den adfærd/opførsel, der i den forbindelse udvises i tjenesten. Efter gældende ret er sådanne oplysninger som udgangspunkt undergivet aktindsigt [...].

På den ene side må der lægges vægt på, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. kan siges at berøre kernen i de kontrollenssyn, som offentlighedsloven varetager. Det er selsagt af væsentlig betydning for muligheden for at kunne føre kontrol med, om alt går rigtigt til i forvaltningen, at der er adgang til aktindsigt i oplysninger om offentligt ansatte, der har gjort sig skyldige i tjenesteforseelser, herunder magtmisbrug m.v. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse tilslutte sig det synspunkt, som den daværende justitsminister under behandlingen af forslaget til den gældende offentlighedslov over for Folketinget gav udtryk for, og hvorefter en regel om, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, ville være i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen og i øvrigt ville være mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til beskyttelse af privatlivets fred. [...]

De synspunkter, der har ført arbejdsgruppen til den konklusion, at der er behov for en ændring af de gældende regler om aktindsigt i personalesager, kan derfor ikke uden videre overføres på det særlige spørgsmål om aktindsigt i disciplinærsager m.v. Vægtige hensyn taler for, at oplysninger om sådanne sager i hvert fald i et vist omfang er offentligt tilgængelige, herunder for pressen.

På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at der også foreligger væsentlige modstående hensyn, navnlig til den enkelte ansatte.

Det må efter arbejdsgruppens opfattelse indgå i vurderingen, at oplysninger om eventuelle disciplinærforseelser fra den ansattes synspunkt under alle omstændigheder må anses for overordentlig følsomme. Sondringen mellem strafbare og ikke-strafbare tjenesteforseelser, der efter de gældende regler har væsentlig betydning for spørgsmålet om aktindsigt, er således efter arbejdsgruppens opfattelse næppe dækkende for det syn, som den ansatte har på oplysningernes karakter.

Endvidere kan synspunktet om, at det er afgørende for offentlighedens kontrol med forvaltningen, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. er undergivet aktindsigt, formentlig trænge til en vis nuancering.

For det første er det næppe uden betydning, hvilken ansat det drejer sig om. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse typisk ikke det samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser, som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører. I sidstnævnte tilfælde, hvor det ofte vil dreje sig om personer med betydelig indflydelse på offentlige anlig-

<sup>3</sup> <https://www.xn--betnkninger-c9a.dk/wp-content/uploads/2021/02/1349.pdf>



gender, er der efter arbejdsgruppens opfattelse et væsentligt behov for en vis adgang til aktindsigt i oplysninger om tjenesteforseelser. Det samme gør sig næppe i almindelighed gældende i relation til mere underordnede medarbejdere, f.eks. fuldmægtige og kontorpersonale.

For det andet ... ”

Arbejdsgruppen foreslog på den baggrund, at offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, blev affattet således (side 74 i betænkning nr. 1349/1997):

”*Stk. 2.* Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3

*Stk. 3.* I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.”

I bemærkningerne til arbejdsgruppens lovudkast anførte arbejdsgruppen (side 78 f. i betænkning nr. 1349/1997):

” [...] oplysninger om disciplinære reaktioner [er] i et vist omfang omfattet af loven.

Det gælder imidlertid kun for ansatte i chefstillinger, og det er en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling. Oplysninger om disciplinærforseelser m.v. begået før ansættelsen i en chefstilling er således ikke omfattet.

For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning vil der være tale om kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorpersonale ikke være omfattet.

Det er ikke i øvrigt muligt at gøre udtømmende op med indholdet af det nævnte udtryk. I andre tilfælde end de anførte må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler. For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold bemærkes, at der, som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.”

Samtidig med afgivelsen af betænkningen fremsatte justitsministeren forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Folketingstidende 1997-98, 2. samling, lovforslag nr. L 76). Lovforslaget svarede til det lovudkast, som er indeholdt i betænkningen. Lovforslaget blev 1. behandlet i Folketinget den 27. november 1997. Justitsministeriet besvarede efterfølgende en række spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om forslaget. Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet som følge af valg til Folketinget.

Den 26. marts 1998 fremsatte justitsministeren forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Folketingstidende 1997-98, 2. samling, lovforslag nr. L 33, tillæg A, side 888).

Der var tale om en stort set uændret genfremsættelse af lovforslag L 76, idet det i lovteksten blev præciseret, at retten til egen acces i personalesager ikke blev berørt. Herudover var lovforslagets bemærkninger på enkelte punkter justeret, bl.a. med henblik på at indarbejde fortolkningsbidrag, der var indeholdt i de omtalte besvarelser af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg.

Offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, blev foreslået formuleret således:



”Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anføres om arbejdsgruppens anbefalinger bl.a., jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 892 f.:

”På den ene side peger arbejdsgruppen på, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. kan siges at berøre kernen i de kontrollenssyn, som offentlighedsloven varetager. Efter arbejdsgruppens opfattelse ville en regel om, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om tjenesteforseelser, således være i strid med et af hovedformålene bag offentlighedsordningen.

På den anden side er det arbejdsgruppens opfattelse, at der foreligger væsentlige modstående hensyn, navnlig til den enkelte ansatte. Arbejdsgruppen har herved bl.a. lagt vægt på, at oplysninger om eventuelle disciplinærforseelser fra den ansattes synspunkt under alle omstændigheder må anses for overordentlig følsomme.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at det synspunkt, hvorefter det er afgørende for offentlighedslovens kontrol med forvaltningen, at oplysninger om disciplinærforseelser m.v. er undergivet aktindsigt, formentlig kan trænge til en vis nuancering. Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på, at det må gøre en vis forskel, hvilken ansat det drejer sig om. Der er f.eks. typisk ikke det samme behov for aktindsigt i disciplinærsager m.v. vedrørende underordnede medarbejdere uden ledelsesbeføjelser, som der er, når det drejer sig om f.eks. topchefer, herunder bl.a. departementschefer og kommunaldirektører. Arbejdsgruppen peger også på, at det må spille en rolle, hvor grov den pågældende tjenesteforseelse er, ligesom det må tillægges betydning, hvor lang tid der er gået siden sagens afslutning. Der henvises nærmere til betænkningen, side 69-71. Efter en samlet afvejning af de anførte hensyn når arbejdsgruppen i betænkningen frem til, at der er behov for en vis begrænsning i adgangen til aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner m.v. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør begrænsningen bygge på de anførte kriterier: hvilken ansat der er tale om, hvilken disciplinær reaktion det pågældende forhold har medført, og hvor lang tid der er gået siden sagens endelige afslutning, jf. betænkningen, side 71.”

Om Justitsministeriets overvejelser anføres i de almindelige bemærkninger bl.a., jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 893:

”Justitsministeriet har nøje overvejet spørgsmålet om aktindsigt i disciplinærsager m.v., hvor særlige hensyn kan siges at gøre sig gældende. Justitsministeriet finder efter en samlet vurdering, at den regulering, som arbejdsgruppens lovudkast indebærer, er udtryk for en rimelig afbalancering af de modstående hensyn.”

I de specielle bemærkninger til den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., anføres bl.a. (med Indenrigs- og Sundhedsministeriets understregninger), jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 896 f.:

”For det andet er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven. Det gælder imidlertid kun for ansatte i chefstillinger, og det er en forudsætning, at det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling. Oplysninger om disciplinærforseelser m.v. begået før ansættelsen i en chefstilling er således ikke omfattet. For så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning vil der være tale om kontorchefer og derover. Der kan f.eks. være tale om vicedirektører, vicekommunaldirektører,



kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil f.eks. fuldmægtige og kontorphersonale ikke være omfattet. Det er ikke i øvrigt muligt at gøre udtømmende op med indholdet af det nævnte udtryk. I andre tilfælde end de anførte må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler. For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold bemærkes, at der, som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau. Efter forslaget omfatter loven for de nævnte personers vedkommende ikke oplysninger om enhver disciplinær reaktion. Der skal være tale om en disciplinær reaktion af advarsel eller derover. Der kan for tjenestemænds vedkommende f.eks. være tale om irettesættelse, bøder, degradation eller afsked, jf. tjenestemandens lovens § 24 og de tilsvarende regler i kommunale og amtskommunale tjenestemandensregulativer. For andre ansatte kan der f.eks. være tale om ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde.”

Lovforslagets affattelse af offentlighedslovens § 2 blev i uændret skikkelse vedtaget som lov nr. 276 af 13. maj 1998.

#### **4.3.1.4. Forarbejderne til 2013-loven (lov nr. 606 af 12. juni 2013)**

Bestemmelsen blev videreført ved lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven). I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven<sup>4</sup> anføres på side 470 f om gældende ret efter den dagældende offentlighedslov bl.a.:

”**6.5.2.** Ud over de ovennævnte mere standardmæssige oplysninger, er oplysninger om disciplinære reaktioner i et vist omfang omfattet af loven, jf. § 2, stk. 3, 2. pkt. Det følger af denne bestemmelse, at loven gælder for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger.

Bestemmelsens anvendelsesområde er således personelt afgrænset til kun at omfatte ansatte i chefstillinger, og bestemmelsen finder kun anvendelse i tilfælde, hvor det forhold, der har medført den disciplinære reaktion, er begået i en sådan stilling.

Det fremgår af bemærkningerne til § 2, stk. 3, at begrebet chefstillinger omfatter kontorchefer og derover, jf. Folketingstidende 1997-98, tillæg A, sp. 896. Fastlæggelse af denne personkreds kan i visse tilfælde give anledning til tvivl, navnlig i forhold til visse dele af den kommunale forvaltning. I tilfælde af tvivl må der lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki mv. kan sidestilles med kontorchefer. Der henvises også til FOB 2001, side 549, hvor ombudsmanden efter en konkret vurdering lagde til grund, at en skoleinspektør beklædte en chefstilling i § 2, stk. 3's forstand.”

I kommissionens lovudkast indgår som § 21 en bestemmelse med følgende indhold (side 965 i betænkning nr. 1510/2009):

”§ 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 indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

<sup>4</sup> [https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning\\_om\\_offentlighedsloven\\_del\\_1.pdf](https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning_om_offentlighedsloven_del_1.pdf)  
[https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning\\_om\\_offentlighedsloven\\_del\\_2.pdf](https://www.elov.dk/media/betaenkninger/betaenkning_om_offentlighedsloven_del_2.pdf)



*Stk. 4-5. ---”*

I bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastet anfører kommissionen følgende (side 967):

”Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

[...]

For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i stk. 3, 2. pkt., er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovudkastets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.”

Den 7. februar 2012 fremsatte justitsministeren forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (Folketingstidende 2012-13, lovforslag nr. L 144). Lovforslaget er baseret på Offentlighedskommissionens betænkning.

Offentlighedslovens § 21 blev foreslået formuleret således:

”§ 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 indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

*Stk. 4-6. ---”*

Om offentlighedskommissionens lovudkast anføres i de almindelige bemærkninger, jf. lovforslagets side 25:

”4.1.1.11. Offentlighedskommissionen foreslår med lovudkastets § 21, stk. 2, en videreførelse af den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, 2. pkt., hvorefter loven som udgangspunkt ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold. Offentlighedskommissionen foreslår også med lovudkastets § 21, stk. 3, en videreførelse af den gældende lovs § 2, stk. 3, hvorefter undtagelsen om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold ikke gælder i forhold til dels visse mere ”standardprægede” oplysninger, dels oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover for så vidt angår ansatte i chefstillinger i et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet. Der henvises om disse bestemmelser til pkt. 3.4.1.4.”

I de specielle bemærkninger til § 21, stk. 3, som affattet ved lovforslaget, anføres blandt andet følgende, jf. lovforslagets side 86:



”Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

[...] For det andet er det nævnte udgangspunkt modificeret ved, at det i stk. 3, 2. pkt., er bestemt, at oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af loven. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Der kan vedrørende den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i stk. 2-3 henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 6 (side 466 ff.).”

Offentlighedslovens § 21, som affattet ved lovforslaget, blev vedtaget i uændret skikkelse som lov nr. 606 af 12. juni 2013.

#### **4.3.2. Folketingets Ombudsmands udtalelse, som gengivet i FOB 2001**

Folketingets Ombudsmand behandlede i FOB 2001.549<sup>5</sup> spørgsmålet om, hvorvidt en skoleinspektør var omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven.

Sagen vedrørte en klage fra en journalist over en kommunes afslag på aktindsigt i en skoleinspektørs fratrædelsesaftale. Begrundelsen for afslaget var at kommunen ikke mente, at skoleinspektøren var omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt. i den dagældende offentlighedslov.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse bl.a.:

”Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. punktum, at chefbegrebet omfatter stillinger som kontorchef og derover. Også andre stillinger kan være omfattet af chefbegrebet hvis de i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kan sidestilles med disse stillinger. Der vil normalt være tale om stillinger i lr. 36 eller derover.

Stillinger som skoleinspektør er ikke nævnt i forarbejderne. Det må derfor bero på en nærmere vurdering om en stilling som skoleinspektør er omfattet af chefbegrebet.

Efter folkeskoleloven har en skoleinspektør en række ledelsesbeføjelser. Skoleinspektøren leder og fordeler arbejdet mellem skolens ansatte og træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Skoleinspektøren udarbejder forslag til principper for skolens virksomhed og forslag til skolens budget. Skoleinspektørens ansvar omfatter den administrative såvel som den pædagogiske ledelse af skolen. Jeg henviser i øvrigt til Justitsministeriets redegørelse herom.

Ved bedømmelsen af om der er tale om en chefstilling, må også indgå en vurdering af indholdet i den konkrete stilling.

(B)'s stilling var en tjenstemandsstilling på løntrin 49 svarende til lr. 36, og han var inspektør for en skole med ca. 470 elever og 40 lærere. En meget betydelig del af stillingens indhold har således bestået i at udøve ledelsesbeføjelser.

<sup>5</sup> [https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle\\_bsager/01-549/](https://www.ombudsmanden.dk/find/udtalelser/beretningssager/alle_bsager/01-549/)



Det er på denne baggrund min opfattelse at (B)'s stilling både i henseende til ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki kunne sidestilles med de i forarbejderne nævnte stillinger som er omfattet af chefbegrebet. Det er således klart min opfattelse – som jeg redegjorde for under drøftelserne ved mødet den 21. december 2000 – at (B) i sin stilling som skoleinspektør måtte betragtes som chef i henseende til offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. punktum.”

#### **4.4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering**

##### **4.4.1. Generelt om offentlighedslovens chefbegreb**

Hovedreglen, hvorefter retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed, findes i offentlighedslovens § 7.

Bestemmelserne om undtagelser fra denne hovedregel indeholdes i lovens kapitel 4, herunder § 21, stk. 2, om undtagelse af personalesager.

I offentlighedslovens § 21, stk. 3, nævnes en række oplysninger, der uanset den generelle undtagelse af personalesager, skal behandles efter lovens almindelige regler.

Offentlighedslovens § 21, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

##### **”§ 21.[...].**

*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 indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.”

De overordnede hensyn bag afgrænsningen af chefbegrebet er, som anført i betænkning 1349/1997, jf. denne udtalelses afsnit 4.3.1.3, på den ene side offentlighedens mulighed for at føre kontrol med, at alt går rigtigt til i forvaltningen, og på den anden side hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred for den enkelte ansatte.

Som anført i forarbejderne til bestemmelsen vil der – for så vidt angår ansatte i den almindelige statslige og kommunale forvaltning – være tale om kontorchefer og derover, fx vicedirektører, vicekommunaldirektører, kommitterede, afdelingschefer, direktører, kommunaldirektører og departementschefer. Derimod vil fx fuldmægtige og kontorpersonale ikke være omfattet. Der henvises til betænkning nr. 1349/1997, side 78 ff. samt forarbejderne i lovforslag nr. L 33 bag lov nr. 276 af 13. maj 1998, jf. Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, side 896 f.

Det er ikke i øvrigt, som anført sammesteds i forarbejderne, muligt at gøre udtømmende op med indholdet af udtrykket ”ansatte i chefstillinger”.

I andre tilfælde end de angivne må der derfor, som anført sammesteds i forarbejderne, ”lægges vægt på, om der er tale om ansatte i stillinger, som i henseende til bl.a. ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki m.v. kan sidestilles med de nævnte eksempler.”

I forhold til stillinger, som ikke er nævnt i forarbejderne, må der således foretages en nærmere vurdering af, om en konkret stilling er omfattet af chefbegrebet.



#### **4.4.2. Offentlighedslovens chefbegreb i den kommunale forvaltning**

Som nævnt i KL's supplerende notat af 19. september 2022, jf. denne udtalelses afsnit 3.4, varierer organisationsstrukturen fra kommune til kommune bl.a. i forhold til antal ledelsesniveauer. Den enkelte kommunes størrelse har indflydelse på chefniveauerne, således at opgaver på ledelsesniveau 2 i en helt lille kommune vil kunne svare til opgaver på ledelsesniveau 3 i en større kommune. Det er desuden, efter det anførte, KL's erfaring, at lederstillinger på lavere niveauer end niveau 3 varierer fra kommune til kommune både i forhold til titel, antal stillinger, antal ledelsesniveauer, ledelsesbeføjelser og lønforhold for de enkelte stillinger.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at ansatte i stillinger på ledelsesniveau 1 (kommunaldirektører) og 2 (forvaltningschefer/-direktører) er omfattet af chefbegrebet i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. Dette følger således direkte af bestemmelsens forarbejder.

Hvad angår stillinger på ledelsesniveau 3-5, må det bero på en konkret vurdering, om stillingen er omfattet af brevet "chefstilling" i offentlighedslovens forstand, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt. Som anført i afsnit 4.4.1 beror vurderingen på følgende kriterier: ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan der imidlertid opstilles følgende formodninger:

Chefer på ledelsesniveau 3 vil som udgangspunkt være omfattet af chefbegrebet. Det er i hvert fald tilfældet, hvis stillingen er indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelse i overenskomsten på det pågældende faglige område.

Ansatte i stillinger på ledelsesniveau 4 og 5 i det kommunale administrative hierarki er derimod som udgangspunkt ikke omfattet af chefbegrebet, men vil kunne være omfattet efter en konkret vurdering, herunder navnlig hvis stillingen er indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen på det pågældende faglige område.

I det følgende er der redegjort for, hvad der efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan indgå i kriterierne: ledelsesbeføjelser, lønforhold og stilling i det administrative hierarki.

##### *Ledelsesbeføjelser*

I vurderingen af ledelsesbeføjelser indgår det efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, om der udøves egentlige ledelsesbeføjelser, fx personaleledelse og administrativ ledelse, samt om den pågældende har instruktionsret over for underordnede.

Om der indgår budgetansvar i stillingen, kan indgå som et element i vurderingen, der taler for, at en stilling er omfattet af chefbegrebet. Det forhold, at den ansatte ikke har budgetansvar, vil dog ikke i sig selv tale imod, at den pågældende kan anses for ansat i en chefstilling.

Om der indgår ansættelses- og afskedigelseskompetence i stillingen, er på samme måde ikke i sig selv afgørende for vurderingen af, om en konkret stilling er omfattet af chefbegrebet i offentlighedsloven, omend det kan være et moment, der taler for.





Endvidere indgår omfanget af ledelsesbeføjelserne, dvs. f.eks. om den ansatte i meget betydeligt omfang udøver ovenfor nævnte ledelsesbeføjelser. Det bør derfor tages i betragtning, i hvilket omfang den pågældende varetager andre opgaver end ledelse. I den forbindelse kan det være relevant at se på størrelsen af den konkrete institution, enhed mv., herunder hvor meget personale den pågældende har ledelsesansvar for, og hvor stor en andel af den pågældendes tidsforbrug, der medgår eller må antages at medgå til udøvelsen af ledelsesbeføjelserne.

Efter ministeriets opfattelse vil det i tilfælde, hvor den pågældende, som følge af enhedens begrænsede størrelse, selv deltager i sagsbehandlingen og kun i et mindre omfang udøver ledelsesbeføjelser, tale imod, at den pågældende er omfattet af offentlighedslovens chefbegreb. Det vil derimod tale for, hvis den pågældende udøver ledelse over for et meget stort antal medarbejdere.

### *Lønforhold*

Som anført i forarbejderne, skal der tillige i vurderingen lægges vægt på, om den pågældende stilling i henseende til ”lønforhold” kan sidestilles med en kontorchef og derover, herunder en ansat i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.

Lønstrukturerne, herunder lønsammensætningen i henholdsvis stat og kommuner, er ikke umiddelbart sammenlignelige. Dette fremgår af KL’s supplerende notat af 19. september 2022, jf. denne udtalelses afsnit 3.5.

For så vidt angår spørgsmålet om lønforhold anføres i forarbejderne, at der ”som forholdene er i dag, normalt vil være tale om ansatte i lønramme 36 eller derover eller på tilsvarende niveau.” Der henvises således til de aktuelle forhold ved betænkningens afgivelse og lovforslagets fremsættelse i 1997-98.

Kontorchefstillinger i staten er – og var på tidspunktet for betænkningens afgivelse – som udgangspunkt klassificeret i lønramme 37.

Til belysning af stillingsindholdet for stillinger i lønramme 36 henvises til Finansministeriets vejledning nr. 6171 af 3. marts 1992 – som fortsat er gældende – om decentrale klassificeringer<sup>6</sup>, der for så vidt angår chefer ansat i lønramme 35 og 36 peger på, at der typisk er tale om:

”et ”smalt arbejdsområde” og egentlig chefkompetence i mindre omfang [end for kontorchefers vedkommende], f.eks. i forbindelse med ledelse af mindre kontorer, enheder eller sektioner med få medarbejdere på sagsbehandlerniveau.

Endvidere kan der være tale om ledelse af tjenestesteder med relativt mange medarbejdere på teknisk/fagligt eller administrativt niveau.

Særlige referenceforhold, f.eks. til en styrelseschef, eller ledelse for et meget stort antal medarbejdere kan eventuelt påvirke klassificeringsniveauet i opadgående retning.”

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at henvisningen i forarbejderne til lønramme 36 ved vurderingen af en stilling i den kommunale forvaltning i højere grad må tage sigte på at angive en bestemt stillingstype i staten og ikke i første række bør forstås som en angivelse af et konkret lønniveau.

---

<sup>6</sup> [Vejledning om decentrale klassificeringer \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk), kapitel 3 om chefer



Der kan i den forbindelse også henvises til, at Folketingets Ombudsmand i sin udtalelse i FOB 2001.549 lagde vægt på, at der var tale om en tjenstemandsstilling på løntrin 49, svarende til lønramme 36 i staten.

Størrelsen af grundlønnen indgår ligeledes i vurderingen, og endvidere kan eventuelle personlige eller funktionsbestemte tillæg indgå, navnlig hvis disse er ledelsesrelaterede.

#### *Stilling i det administrative hierarki*

Som anført i forarbejderne skal der tillige i vurderingen lægges vægt på, om den pågældende stilling i henseende til ”stilling i det administrative hierarki m.v.” kan sidestilles med en kontorchef og derover.

Det kan endvidere indgå, hvorvidt den pågældende formelt betegnes som chef i henhold til en lokal overenskomst. Det må, efter ministeriets opfattelse, navnlig tillægges vægt, hvis stillingen er indplaceret på cheflønsaftalen, på en lederoverenskomst eller på lederbestemmelsen i overenskomsten på det pågældende faglige område.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal endvidere bemærke, at det som anført i forarbejderne ikke er muligt udtømmende at beskrive de stillinger, der er omfattet af offentlighedslovens chefbegreb.

#### *Genoptagelse af sagerne*

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal på ovenstående baggrund anmode Ankestyrelsen om at genoptage behandlingen af de fire sager, der er nævnt i henvendelsen af 11. august 2021 fra KL, med henblik på, at Ankestyrelsen kan få lejlighed til at tage stilling til, om denne udtalelse giver anledning til en ændret vurdering.

Denne udtalelse lægges på Indenrigs- og Sundhedsministeriets resumédatabase.

Med venlig hilsen

**Natasha Voss Plum**

*Chefkonsulent*

*Forvaltningsjura*