

## Uttalelse – manglende svar på innsynsbegjæring

14.12.2020 (2019/4998)

Saken gjelder Stavanger kommunes manglende behandling av en innsynsbegjæring. Klageren hadde purret skriftlig gjentatte ganger og bedt om klagebehandling av saken. Kommunen mente at det kommunale foretaket, Stavanger Parkeringsselskap KF, skulle behandle innsynssaken.

Ombudsmannen er kommet til at kommunens håndtering av innsynskravet ikke er i overensstemmelse med offentleglova § 29. Kommunen må omgående ta stilling til innsynskravet, samt vurdere om det er nødvendig å veilede klageren i saken. Ombudsmannen ber om å få kopi av kommunens avgjørelse i innsynssaken.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen gjennomgår gjeldende rutiner for behandling av innsynskrav, slik at også innsynskrav som etter kommunens vurdering skulle vært rettet til et annet organ, behandles etter samme rutiner og innen samme frister som øvrige innsynskrav.

Til tross for gjentatte muntlige og skriftlige påminnelser herfra, og gjentatte muntlige forsikringer fra kommunen om at saken vil bli fulgt opp, har kommunen i en periode på ti måneder ikke besvart ombudsmannens henvendelser. Ombudsmannen forutsetter videre at eventuelle fremtidige henvendelser herfra behandles og besvares innen de frister ombudsmannen setter.

## Sakens bakgrunn

Klageren sendte 2. mai 2019 en begjæring om innsyn til Stavanger kommune. Innsynskravet ble angitt å gjelde sak 2019/7168, «klage på avslag av boligsoneavtale/ansatt». Klageren skal samme dag ha mottatt en automatisk bekreftelse fra kommunens postmottak om at e-posten var mottatt.

Klageren etterlyste 9. mai 2019 svar på innsynskravet, og ba kommunen sende saken til klageinstansen for avgjørelse dersom den ikke tok klagen til følge. Klageren skal deretter ha purret skriftlig 19. mai, 9. juni og 2. desember 2019. Da klageren fortsatt kun mottok automatiske bekreftelser, brakte han saken inn for ombudsmannen.

## Våre undersøkelser

På tidspunktet klagen kom inn til ombudsmannen var det mer enn syv måneder siden klageren ba om henholdsvis innsyn og klagebehandling. Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere.

I brev herfra 16. desember 2019 ba vi Stavanger kommune om å gjøre nærmere rede for behandlingen av innsynskravet, samt for saksbehandlingstiden i saken.

Vi spurte om saksbehandlingstiden var representativ for kommunens behandling av innsynssaker, og om når innsynskravet, eventuelt klagen, kunne forventes ferdigbehandlet.

Vi ba videre om en redegjørelse for kommunens praksis og frister for behandling av krav om innsyn i saker etter offentleglova, herunder om det er utarbeidet skriftlige rutiner. Svarfristen ble satt til 7. januar 2020.

I brev 14. og 28. januar 2020 etterlyste vi kommunens svar på vårt undersøkelsesbrev. Kommunen overholdt ikke de nye svarfristene, og vi besluttet derfor å ta kontakt per telefon. I slutten av februar 2020 fikk vi opplyst at undersøkelsesbrevet ved en feil var videresendt til Stavanger parkeringsselskap KF. Kommunen ble i samtalen minnet om at saken for ombudsmannen kun gjelder kommunens manglende behandling av en innsynsbegjæring – spørsmålet om hvorvidt innsyn skal og kan gis, er ikke temaet i nærværende sak. I mars 2020 ble vi kontaktet av advokat Hauge, som blant annet bistår Stavanger parkeringsselskap KF. Advokat Hauge ble gitt innsyn i undersøkelsesbrevet. Kommunen fikk deretter utsatt svarfrist til 20. mars 2020, etter anmodning fra advokat Hauge.

Ombudsmannen mottok et svar 20. mars 2020 fra Stavanger parkeringsselskap KF som hovedsakelig gjelder en annen sak for ombudsmannen, sak 2019/5020. I nevnte sak hadde vi sendt et undersøkelsesbrev til Stavanger parkeringsselskap KF om parkeringsselskapets avgjørelse om å avslå et krav om sammenstilling av opplysninger. Parkeringsselskapet viste i svarbrevet til et vedlegg som skulle dokumentere at klagerens innsynsbegjæring om boligsoneavtale-saken var besvart. Vedlegget omhandlet imidlertid ikke nærværende innsynssak.

Deretter fulgte flere runder med purringer fra vår side, og anmodninger om fristutsettelse fra forvaltningens side. Vi fikk i mai 2020 et svar fra advokat Hauge på vegne av Stavanger

Parkeringselskap KF som omtalte selve innsynskravet fra klageren. Det ble opplyst at innsynsbegjæringen krevde vanskelige juridiske vurderinger, men det ble ikke gitt en forklaring på kommunens håndtering av saken. Flere purringer til kommunen fulgte, hvor vi etterlyste en avklaring på om svarene vi så langt hadde mottatt, var inngitt på vegne av kommunen. I august 2020 svarer parkeringsselskapet at de er av den oppfatning at det er parkeringsselskapet som skal svare ut ombudsmannens spørsmål i saken. Vi kontaktet derfor på nytt kommunedirektøren per telefon. Etter ytterligere påminnelser herfra, mottok vi 22. oktober 2020 kommunens endelige svar i saken.

Kommunen viste til at klagerens innsynsbegjæring gjelder et dokument «mellom en innbygger og det kommunale foretaket Stavanger parkeringsselskap KF». Kommunen beklaget at ombudsmannen ikke hadde fått svar tidligere, og opplyste at dette skyldtes at saken ble oppfattet å gjelde parkeringsselskapet. Det fremgikk videre av kommunens svar at kommunens arkivinstitusjon Stavanger Byarkiv også leverer arkivtjenester til Stavanger parkeringsselskap KF – herunder mottar byarkivet innsynsbegjæring «som skal behandles av Stavanger parkeringsselskap KF.» Kommunen opplyste videre at kommunens offentlige journal også viser dokumenter til/fra parkeringsselskapet.

Kommunen har fremlagt skriftlige rutiner for den praktiske behandling av innsynskrav i kommunens saksbehandlingssystem. Kommunen har videre opplyst at de har en egen side på intranettet med informasjon og veiledning til kommunens ansatte om hvordan krav om innsyn skal behandles. Kommunen har ikke redegjort nærmere for hvilken informasjon/veiledning som finnes på kommunens intranett, ut over at innsynskrav i henhold til kommunens rutiner skal besvares innen tre dager.

Hva gjaldt klagerens innsynsbegjæring skrev kommunen at samtlige dokumenter «som har kommet inn til Stavanger kommune/Stavanger parkeringsselskap KF i denne konkrete saken ser vi ... er registrert til behandling hos Stavanger parkeringsselskap KF og at saken er opprettet i tråd med rutine for registrering av innsynssaker.» Kommunen har vist til parkeringsselskapets svar hva gjelder hvordan parkeringsselskapet har fulgt opp og vurdert innsynskravet og etterfølgende korrespondanse. Kommunedirektøren viste til at parkeringsselskapet ligger utenfor kommunedirektørens ansvarsområde.

Kommunen skrev avslutningsvis at de i lys av nærværende sak vil vurdere om det er «tilstrekkelig tydelig informert i vår offentlige journal og våre nettsider om hvordan man skal forholde seg ved krav om innsyn i dokumenter til og fra kommunale foretak. Vi vil videre gjennomgå rutinene for mottak av brev i saker som dette som henvender seg både til Stavanger kommune og kommunale foretak.»

## **Ombudsmannens syn på saken**

### **Behandling av innkomne innsynskrav, saksbehandlingstid**

Det følger av offentleglova § 29 første ledd, jf § 3 annen setning at «[e]it organ som mottok eit innsynskrav, skal vurdere kravet konkret og sjølvstendig.» Forvaltningen har med andre ord en

plikt til å behandle et innsynskrav som kommer inn til organet uavhengig av hva innsynskravet nærmere gjelder. Det er mottakeren som plikter å ta stilling til kravet. Organet, i dette tilfellet kommunen, kan ikke henvise behandlingen til et annet offentlig organ, med mindre dette følger av forskrift vedtatt med hjemmel i offentleglova § 29 annet ledd. Kravet om en selvstendig vurdering ble tatt inn i § 29 i 2005 ut ifra et ønske om at hovedregelen etter gjeldende rett burde komme klarere til uttrykk i loven. Det fremgår av Ot.prp. nr.102 (2004-2005) side 100 at «[d]et forvaltningsorganet som mottok eit innsynskrav i eit dokument som er i organet, må som hovudregel sjølv vurdere kravet og ta standpunkt til om det skal gi innsyn i dokumentet. Organet har ikkje rett til å avvise eit krav med den grunngiving at dokumentet ikkje er utarbeidd av organet, eller at eit anna organ er nærmare til å vurdere kravet.»

Når det som her er klart at innsynskravet og purringene/klagene er fremsatt for kommunen og ikke parkeringsselskapet, kan ikke kommunen avstå fra å svare på purringene basert på en oppfatning av at det underliggende innsynskravet skulle vært rettet til parkeringsselskapet.

I Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 162 omtales det tilfellet der innsynskravet gjelder et dokument som ikke finnes hos organet; da kan det uten videre gis avslag på kravet om innsyn, med den begrunnelse at organet ikke har det etterspurte dokumentet. Som nevnt nedenfor har videre forvaltningen plikt til å veilede om hvor innsynskrav kan sendes.

Klageren har fremlagt kopier av sine henvendelser til kommunen, samt kopi av automatiske bekreftelser fra kommunens postmottak for både innsynskravet 2. mai 2019 og etterfølgende purringer. Innsynsbegjæringen og etterfølgende purringer er også stilet til kommunen. Kommunen har ikke bestridt at henvendelsene er mottatt. Ut ifra de nevnte opplysningene legger ombudsmannen til grunn at klagerens innsynsbegjæring samt purringer er kommet frem til kommunen. Slik saken er opplyst her, har ikke kommunen på noe tidspunkt besvart hverken innsynsbegjæringen eller purringene fra klager.

Det er nå over halvannet år siden klager sendte innsynsbegjæringen. Kommunen har etter dette ikke oppfylt sin selvstendige plikt til å vurdere innsynskravet etter offentleglova § 29 «utan ugrunna opphald».

Det følger videre av offentleglova § 32 at avslag på begjæring om innsyn kan påklages. Dersom et innsynskrav ikke er besvart innen fem arbeidsdager, er dette å anse som et avslag som kan påklages, jf. offentleglova § 32 annet ledd.

Klageren ba 9. mai 2019, 19. mai samt 2. desember 2019 kommunen om å oversende saken til Fylkesmannen for klagebehandling. Slik saken er opplyst her, har kommunen ikke gjort dette.

En innsynsklage skal etter offentleglova § 32 forberedes og avgjøres «utan ugrunna opphald». Kravet om at kommunen skal ta stilling til innkomne innsynsklager uten ugrunnet opphold er ikke oppfylt.

## Veiledning

Det har under behandlingen av klagesaken her kommet frem at kommunen har vært av den oppfatning at det er Stavanger parkeringsselskap KF som skal besvare innsynskravet og purringene i saken. I lys av kommunens svar hit finner vi grunn til å minne om kommunens veiledningsplikt.

Etter forvaltningsloven § 11 første ledd har forvaltningen en alminnelig plikt til å veilede innenfor organets saksområde. Formålet med veiledningsplikten er å gi den som henvender seg mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte, jf. forvaltningsloven § 11 første ledd annet punktum. Videre følger det av forvaltningsloven § 11 fjerde ledd jf. forvaltningslovforskriften § 4 at dersom noen henvender seg til urett myndighet, «skal det forvaltningsorgan som mottar henvendelsen, om mulig vise vedkommende til rett organ». En plikt til å veilede borgeren om hvor et innsynskrav kan/bør rettes, kan også utledes av det alminnelige kravet om god forvaltningsskikk.

Ombudsmannen forstår kommunens svar slik at det er Stavanger parkeringsselskap KF som har dokumentet innsynsbegjæringen gjelder, og at innsynsbegjæringen derfor ble videresendt fra kommunen til parkeringsselskapet. Kommunen synes imidlertid ikke å ha informert klageren om dette.

Ombudsmannen ber kommunen om å merke seg dette for fremtiden. Kommunen har opplyst at den vil gjøre en vurdering av om det er tilstrekkelig tydelig informert i kommunens offentlige journal og på kommunens nettsider om hvordan borgerne skal forholde seg ved krav om innsyn i dokumenter til/fra kommunale foretak. Ombudsmannen vil i den forbindelse peke på at informasjon om hvor et innsynskrav skal rettes, ikke fritar kommunen fra plikten til å svare på henvendelser som likevel sendes til kommunen, selv om kommunen ikke skulle være rett organ.

## **Rutiner for behandling av innsynskrav**

Kommunen har opplyst at den har skriftlige rutiner og veiledning for sine ansatte på kommunens intranett, samt at kommunen praktiserer at innsynsbegjæringene skal besvares innen tre virkedager. Ombudsmannen ber kommunen om å påse at også innsynskrav som etter kommunens vurdering skulle vært rettet til et annet organ, også behandles etter samme rutiner og innen samme frister som øvrige innsynskrav.

## **Stavanger kommunes behandling av henvendelser fra ombudsmannen**

Sivilombudsmannen er Stortingets kontrollorgan for forvaltningen og skal arbeide for at den enkelte ikke utsettes for urett fra forvaltningen. For at denne kontrollen skal fungere, og for å sikre borgernes tillit til forvaltningen og ombudsmannen, er det viktig at forvaltningen prioriterer ombudsmannens forespørsler og gir tilstrekkelige og rettidige svar på de spørsmålene som blir tatt opp. Stortinget har derfor forutsatt at forvaltningen skal svare på ombudsmannens henvendelser.

Kommunen har ikke besvart ombudsmannens skriftlige henvendelser fra desember 2019 til oktober 2020, til tross for gjentatte skriftlige og muntlige påminnelser herfra og gjentatte

muntlige forsikringer fra kommunen om at saken vil bli undersøkt og ombudsmannens spørsmål besvart omgående.

Vi har flere ganger muntlig fått opplyst at ombudsmannens henvendelser er videresendt til Stavanger parkeringsselskap KF, da kommunen mente det var parkeringsselskapet som skulle besvare undersøkelsesbrevet. Vi har i de aktuelle telefonsamtalene korrigert kommunens antakelse om hvem vi venter svar fra ved å minne om at det er kommunens behandling som er gjenstand for nærmere undersøkelse herfra. Undersøkelsesbrevet 16. desember 2019 er stilet til kommunen ved kommunedirektøren som øverste administrative leder i kommunen. Spørsmålene i brevet gjaldt Stavanger kommunes behandling av den konkrete innsynssaken, samt kommunens egne rutiner. En forsvarlig og grundig behandling av ombudsmannens undersøkelsesbrev og etterfølgende brev herfra ville oppklart eventuelle misforståelser fra kommunens side om hvem ombudsmannen ventet svar fra, herunder forhindret sammenblanding med den parallelle undersøkelsen ombudsmannen hadde igangsatt overfor parkeringsselskapet.

Kommunens manglende respons på ombudsmannens henvendelser har i betydelig grad vanskeliggjort ombudsmannens behandling av saken. Videre etterlater kommunens håndtering av henvendelsene herfra, herunder de gjentatte fristoversittelsene i saken, et inntrykk av at kommunen mangler forståelse for ombudsmannens rolle. Ombudsmannen forutsetter at eventuelle fremtidige henvendelser herfra undergis en forsvarlig og grundig behandling i kommunen, og at de svarfrister ombudsmannen gir overholdes.

## Konklusjon

Stavanger kommune har ikke besvart klagerens innsynskrav 2. mai 2019 samt etterfølgende anmodninger om klagebehandling av saken.

Ombudsmannen er kommet til at kommunens håndtering av innsynskravet ikke er i overensstemmelse med offentleglova § 29. Kommunen må omgående ta stilling til innsynskravet, samt vurdere om det er nødvendig å veilede klageren i saken. Ombudsmannen ber om å få kopi av kommunens avgjørelse i innsynssaken.

Ombudsmannen forutsetter at kommunen gjennomgår gjeldende rutiner for behandling av innsynskrav, slik at også innsynskrav som etter kommunens vurdering skulle vært rettet til et annet organ, behandles etter samme rutiner og innen samme frister som øvrige innsynskrav.

Ombudsmannen forutsetter videre at eventuelle fremtidige henvendelser herfra behandles og besvares innen de frister ombudsmannen setter.

14.12.2020 (2019/4998)