

# Trondheim kommunes saksbehandlingstid i innsynssaker

18.8.2021 (2021/2823)

Sivilombudet har på generelt grunnlag og av eget tiltak undersøkt saksbehandlingstiden i innsynssaker i Trondheim kommune. Undersøkelsen viste at kommunen har en normal saksbehandlingstid på rundt to måneder. Ombudet undersøkte også om kommunen hadde igangsatt eller planlagt tiltak for å få ned eventuelle restanser.

Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden uakseptabelt lang. Den lange saksbehandlingstiden kan ikke sies å være i tråd med kravet til behandling «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd. Tiltakene som kommunen har iverksatt eller planlegger å iverksette synes ikke å være tilstrekkelige til å gjøre noe med situasjonen på kort sikt. Kommunen bes derfor om å vurdere iverksettelse av ytterligere tiltak.

Ombudet ber om tilbakemelding på utvikling i saken, herunder oppdaterte tall for restanser og gjennomsnittlig saksbehandlingstid innen 15. oktober 2021.

## Sakens bakgrunn

Ombudet mottok en klage over lang saksbehandlingstid i Trondheim kommune i en konkret sak. Foreløpige undersøkelser per telefon viste at det ikke var tale om et enkelttilfelle, men at kommunen hadde store restanser på innsynsområdet.

På denne bakgrunn fant ombudet grunn til å undersøke på generelt grunnlag og av eget tiltak kommunens saksbehandlingstid i innsynssaker. Det følger av sivilombudsloven § 15 at ombudet kan ta opp saker av eget tiltak.

## Våre undersøkelser

Vi tok saken opp med Trondheim kommune i brev 28. juni 2021. Kommunen ble bedt om å gi en nærmere redegjørelse for hvor store restanser kommunen har. Vi ba om en redegjørelse for hvor mange innsynskrav som ligger ubehandlet i kommunen, hvor gamle de er og hva gjennomsnittlig saksbehandlingstid er, både for innsynskrav og innsynsklager. Vi ba også kommunen svare på om kommunen oppfyller sine plikter i henhold til offentleglovas saksbehandlingsfrister. Sist ba vi kommunen redegjøre for om det er iverksatt eller planlagt tiltak for å få ned restansene, og om en vurdering av om disse vil være tilstrekkelig effektive til å få ned saksbehandlingstiden.

Trondheim kommune svarte i brev 13. juli 2021. Kommunen orienterte om at kommunen over tid har observert en økning i antall innsynsforespørsler og at den pågående pandemien og etableringen av ny nettavis i Trondheim (Nidaros) er viktige årsaker til dette. I tillegg til den sterke veksten i antall innsynsforespørsler, har også kompleksiteten i sakene økt. Kommunen opplyste i svaret om at det per 5. juli 2021 var 415 ubehandlede innsynskrav til behandling, inkludert purringer og innsynsklager. I underkant av 20 saker var datert mars/ april, og de eldste kravene i det ordinære sakstilfanget var datert 7. mai 2021. På spørsmål om kommunen oppfyller sine plikter i henhold til offentleglovas saksbehandlingsfrister, svarte kommunen at etterspørselen og kompleksiteten i arbeidet med innsynsbegjæringer fremstår som ekstraordinær sammenlignet med tidligere perioder, at kommunen er under betydelig press knyttet til koronapandemien, og at nye/ omdisponerte medarbeidere må gjennom omfattende opplæring. Det har derfor ikke vært mulig å opprettholde normal saksbehandlingstid.

Videre redegjorde kommunen for igangsatte og planlagte tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Kommunen opplyste at det var avsatt ett årsverk for gjennomføring av prosjekt «Innsyn» hvor det skal arbeides med aktiv tilgjengeliggjøring av relevant dokumentasjon for media, økt bruk av fulltekstpublisering i postliste, samt forbedring av interne systemer og arbeidsprosesser. Videre har kommunen vedtatt å forsterke den sentrale innsynsgruppen med en ny fast 100 % stilling fra 2022. Kommunen vurderte effekten av tiltakene slik:

«Vi har stor tillit til at de planlagte tiltakene vil gi betydelig effekt. Samtidig vil noen av gevinstene først kunne utløses etter noe tid, og det er fortsatt usikkerhet ved hvorvidt den beskrevne satsningen er tilstrekkelig til fullt ut å møte den sterke veksten på området. Trondheim kommune vil derfor gjennomføre en evaluering innen utgangen av 2021, og vil deretter vurdere evt ytterligere tiltak».

## Sivilombudets syn på saken

Etter offentleglova § 29 første ledd annet punktum skal et innsynskrav avgjøres «utan ugrunna opphald». I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 151 står det at «[d]ette vil seie så snart som praktisk mogeleg». Sivilombudet har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Av NOU 2003: 30 side 219-220 fremgår det at en saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, normalt vil måtte regnes som uakseptabel lang. Ombudet uttalte følgende om saksbehandlingsfristen i uttalelse 27. november 2015 (SOM-2015-2459):

«Det følger av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning blir betydelig svekket. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold».

Om et innsynskrav er avgjort uten «ugrunna» opphold vil bero på om kravet reiser vanskelige spørsmål, krever nærmere undersøkelser, kravets omfang og hvilken arbeidsmengde organet ellers har, jf. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, side 165. Det kan også få betydning at et forvaltningsorgan mottar et uvanlig stort antall innsynskrav på kort tid, slik situasjonen var i et tilfelle omtalt i Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 18. september 2017, JDLOV-2017-5307.

Ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, kan likevel ikke generelt gi grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, jf. uttalelse inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7). Det påligger kommunen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at innsynsbegjæringene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden. I ombudets uttalelser 20. januar 2021 (SOM-2020-4857) og (SOM-2020-4824) fremgår det at en saksbehandlingstid på flere måneder for innsynskrav var i strid med offentleglovas krav selv om ombudet hadde forståelse for at henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet var i en presset situasjonen med en uvanlig stor arbeidsmengde grunnet covid-19-pandemien. Ombudet presiserte at det ikke er gjort endringer i offentleglova som følge av pandemien.

Undersøkelsen i denne saken viser at saksbehandlingstiden av innsynskrav i Trondheim kommune fremstår som uakseptabelt lang. Selv om en kan ha forståelse for at en plutselig økning i saksmengden kan skape problemer med tanke på overholdelse av lovens frister i en overgangsperiode, plikter kommunen å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene. Kommunen kan heller ikke i dag sies å være i en ekstraordinær eller uventet arbeidssituasjon. Kommunen har hatt 1,5 år på å tilpasse seg endringer i antall innsynskrav og kompleksiteten i disse siden etableringen av den nye nettavisen Nidaros og utbruddet av covid-19-pandemien.

Ut fra kommunens svar hit fremstår det som om ingen innkomne innsynskrav behandles i samsvar med offentleglova § 29 første ledd. Det er uklart for ombudet hvor lenge situasjonen har pågått, men ettersom antall innsynskrav økte kraftig i 2020 fremstår det som at situasjonen har pågått en lang stund. En normal saksbehandlingstid av innsynskrav på ca. to måneder er uakseptabelt lang og bidrar til uthuling av offentlighetsprinsippet og hensynene offentleglova er ment å ivareta. Kommunen har et ansvar for å fordele ressurser og disponere disse på en måte som sikrer at lovens krav oppfylles. Det er vanskelig å se at de tiltakene kommunen har beskrevet i svaret til ombudet vil kunne få tilstrekkelig effekt før en stund frem i tid. Ombudet ber

på denne bakgrunn kommunen om å vurdere iverksettelse av ytterligere tiltak for å få ned saksbehandlingstiden, også på kort sikt.

## Konklusjon

Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden uakseptabelt lang. Den lange saksbehandlingstiden kan ikke sies å være i tråd med kravet til behandling «utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd. Tiltakene som kommunen har iverksatt eller planlegger å iverksette synes ikke å være tilstrekkelige til å gjøre noe med situasjonen på kort sikt. Kommunen bes derfor om å vurdere iverksettelse av ytterligere tiltak.

Ombudet ber om tilbakemelding på utvikling i saken, herunder oppdaterte tall for restanser og gjennomsnittlig saksbehandlingstid innen 15. oktober 2021.

18.8.2021 (2021/2823)