

Lang saksbehandlingstid i innsynssak

3.5.2022 (2022/1122)

Saken gjelder Asker kommunes saksbehandlingstid av krav om partsinnsyn og innsyn etter offentleglova. Klageren hadde benyttet seg av klageretten etter offentleglova § 32 andre ledd. Det gikk seks måneder fra klageren ba om innsyn til kommunen fattet en avgjørelse i saken. Den lange saksbehandlingen skyldtes kapasitetsutfordringer grunnet nyansettelser, stor saksmengde, koronapandemien og omlegging av digital innsynsløsning.

Etter ombudets syn er saksbehandlingstiden ikke i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd eller offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd. Kommunen er bedt om å gi en redegjørelse for hvor mange innsynskrav og klager den har til behandling pr. 1. juni 2022 med angivelse av når kravene og klagene kom inn.

Sakens bakgrunn

A ba 29. september 2021 Asker kommune om innsyn i kommunens habilitetsrutiner og de habilitetsvurderingene som var foretatt i hans pågående byggesak. Klageren ønsket også å få vite hvem som var ansvarlig for behandling av byggesøknaden.

Klageren sendte en påminnelse til kommunen 16. november 2021. Ettersom innsynskravet ikke var besvart innen fem dager var kravet å anse som avslått i henhold til offentleglova § 32 andre ledd, og han klaget over avslaget 24. november 2021. Han henvendte seg deretter til Statsforvalteren i Oslo og Viken som 30. november 2021 ba kommunen om å oversende klagesaken uten ugrunnet opphold. Statsforvalteren sendte 14. januar 2022 en påminnelse til kommunen. A klaget deretter til ombudet 31. januar 2022.

Våre undersøkelser

Etter gjentatte forsøk på å oppnå telefonisk kontakt med byggesakslederen i kommunen, fant vi grunn til å undersøke saken skriftlig 17. februar 2022. Vi spurte om kommunen hadde besvart innsynskravene og klagerens spørsmål om hvem som var ansvarlig for behandling av byggesaken. Vi stilte spørsmål om kommunen hadde overholdt fristene i forvaltningsloven § 11a og offentleglova § 32 tredje ledd, om saksbehandlingstiden i saken var representativ for kommunens behandling av innsynssaker og om kommunen hadde mange ubehandlede innsynssaker. Til slutt spurte vi om når kommunen ville svare klageren, eventuelt når den ville oversende saken til Statsforvalteren og hva som var grunnen til at det ikke var sendt foreløpig svar.

Kommunen svarte 25. februar 2022 at klagerens spørsmål om hvem som var ansvarlig for behandling av byggesaken, var fordelt internt til byggesaksavdelingen. Videre opplyste kommunen at innsynskravene ikke var behandlet på grunn av andre lovpålagte saksbehandlingsfrister, men at den jobbet med å behandle disse så snart som mulig. Kommunen skrev videre at den lange behandlingstiden skyldes for lav kapasitet det siste året på grunn av koronapandemien, mange nyansettelser, stor pågang av saker og fordi den digitale innsynsløsningen hadde vært ute av drift i et år. Kommunen opplyste videre at «Pr dags dato er innsyn ajour frem til april 2021». Det fremkom videre at innsynsløsningen da var tilgjengelig på kommunens nettsider, men at eldre dokumenter fortsatt ikke var tilgjengelige der og at det ville ta noe tid å få alt inn i innsynsløsningen. Klageren kunne forvente å få svar på innsynskravene i løpet av neste uke. De nevnte kapasitetsutfordringene var grunnen til at det ikke var sendt foreløpig svar.

Vi fant grunn til å stille noen oppfølgingsspørsmål knyttet til hvem som var ansvarlig for behandling av byggesaken og om kommunen nå hadde behandlet innsynskravene, eventuelt oversendt dem til Statsforvalteren for klagebehandling. Videre spurte vi hva kommunen mente med at innsynsløsningen hadde vært ute av drift i et år og at de var «ajour frem til april 2021».

Kommunen oversendte 8. april 2022 svaret 21. mars 2022 på klagerens innsynskrav der det fremgikk hvem som var ansvarlig for byggesaken. Kommunen opplyste videre at dokumenter i en periode ikke hadde blitt automatisk publisert på kommunens hjemmeside og at alle innsynskravene derfor var behandlet manuelt. Kommunen arbeidet med nye løsninger, og skrev at den automatiserte nettløsningen ble tilgjengelig fra og med høsten 2021. Dokumenter fra perioden da den digitale innsynsløsningen var ute av drift ville gradvis bli tilgjengelig i nettløsningen, slik at færre innsynskrav blir behandlet manuelt. Per brevets dato var det 75 ubehandlede innsynskrav. Det eldste var fra oktober 2021. Kommunen ville behandle disse løpende.

I svaret til klageren opplyste kommunen at det ikke forelå noen dokumenter å gi innsyn i da kommunen ikke hadde skriftlige rutiner for habilitetsvurderinger og heller ikke hadde foretatt en skriftlig habilitetsvurdering i forbindelse med byggesaken.

Sivilombudets syn på saken

Ombudet legger til grunn at kravet om innsyn i eventuelle habilitetsvurderinger i den konkrete byggesaken er et partsinnsynskrav som reguleres av forvaltningsloven §§ 19-21, mens kravet om innsyn i kommunens rutiner for habilitetsvurderinger reguleres av offentleglova.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre et krav om partsinnsyn «uten ugrunnet opphold». Sivilombudet har tidligere uttalt seg om behandlingstiden for begjæringer om partsinnsyn, blant annet i uttalelse 13. desember 2010 (SOM-2010- 1911):

«Ved tidligere anledninger har jeg uttalt at allmennhetens begjæringer om innsyn etter offentlighetsloven [§29] i utgangspunktet bør avgjøres samme dag, og i alle fall innen en til tre dager, med mindre det gjør seg gjeldende særlige forhold som tilsier at et noe lengre tidsforløp kan aksepteres. Ut fra sammenhengen mellom offentlighetsloven og forvaltningsloven, er det lagt til grunn at saksparter som ber om å få oversendt saksdokumenter etter forvaltningslovens regler om partsinnsyn ikke bør stilles dårligere.»

Klager over avslag på innsyn skal ifølge offentleglova § 32 tredje ledd første setning forberedes og behandles «utan ugrunna opphald». Ombudet har i tidligere uttalelser lagt til grunn at det skal mye til for å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, se for eksempel ombudets uttalelse 27. mai 2019 (SOM-2019-702). Det innebærer at kommunen raskt må oversende saken til klageinstansen dersom kravet ikke innvilges.

Ombudet bemerker at eventuelle ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke generelt gir grunnlag for å godta lengre saksbehandlingstid enn lovens krav, jf. uttalelsen inntatt i ombudets årsmelding for 2008 (SOMB-2008-7). Dette gjelder i alle fall der det ikke er snakk om uforutsette og helt kortvarige perioder, jf. Lovavdelingens uttalelse 18. september 2017 (JDLOV-2017-5307) og ombudets uttalelse 6. november 2020 (SOM-2020-2098). Det påligger kommunen å organisere seg slik at innsynssakene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstid, eventuelt ved at det permanent eller midlertidig blir tilført nødvendige ressurser. Ombudet har forståelse for at covid-19-pandemien har medført en mer presset arbeidssituasjon.

Klageren fikk svar på sine to innsynskrav etter seks måneder (innsynskravet etter offentleglova lå ubehandlet i kommunen i nesten to måneder før det ble påklaget og det tok nye fire måneder før klagen ble forberedt og behandlet av kommunen). En saksbehandlingstid på 6 måneder og etter purringer fra både klager og ombudet, er uansett langt utenfor lovens krav. Verken behandlingstiden av partsinnsynskravet eller innsynskravet og klagen etter offentleglova er i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 11a første ledd eller offentleglova § 29 og § 32 tredje ledd. Ombudet presiserer at det ikke er gjort endringer verken i offentleglova eller forvaltningsloven som følge av pandemien.

Ombudet vil for øvrig minne kommunen om at det følger av offentleglova § 32 første ledd at alle avgjørelser etter loven kan påklages, bortsett fra avgjørelser om å gi innsyn. I tilfeller der saksdokumentet det er bedt om innsyn i ikke finnes, må innsynskravet avslås. Også slike avgjørelser er avslag som kan påklages til Statsforvalteren i henhold til § 32 første ledd.

Konklusjon

Etter ombudets syn er Asker kommunes behandlingstid av krav om partsinnsyn og innsyn etter offentleglova verken i tråd med regelen i forvaltningsloven § 11a eller offentleglova § 29 første ledd og § 32 tredje ledd.

Ombudet ber kommunen innen 15. juni 2022 om å sende en redegjørelse for hvor mange innsynskrav og klager kommunen har til behandling pr. 1. juni 2022 med angivelse av når kravene og klagene kom inn til kommunen.

3.5.2022 (2022/1122)